The Library
of the
University of North Carolina

Endowed by The Dialectic
and
Philanthropic Societies

341.7
N972p

341.7 Núñez Regueiro
N972p Preparación integral de cónsules y diplomáticos

DATE	ISSUED TO

This BOOK may be kept out TWO WEEKS ONLY, and is subject to a fine of FIVE CENTS a day thereafter. It was taken out on the day indicated below:

Library Bureau

PREPARACION INTEGRAL

DE

CONSULES Y DIPLOMATICOS

(El problema de la buena representación)

POR

MANUEL NÚÑEZ REGUEIRO

CÓNSUL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY; PROFESOR Y CONSEJERO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, COMERCIALES Y POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL.

EDITORIAL MINERVA

AVENIDA DE MAYO 560 = BUENOS AIRES

PREPARACION INTEGRAL DE CONSULES Y DIPLOMATICOS

(El problema de la buena representación)

DEL AUTOR

Noctámbulos (Novela).
Beso de redención (Novela).
El Huésped milagroso (Novela).
El Sionismo ante el Nuevo Derecho.
La Solidaridad Americana.
Alberto Nin Frías (La Vida Superior I).
La Honda Inquietud (La Vida Superior II).
Conocimiento y Creencia (La Vida Superior III).
El Libro de los Poemas (La Vida Superior IV).
Fundamentos de la Anterosofía (La Vida Superior V)
De La Fuente Interior (La Vida Superior VI).
Del Verbo Lírico (Versos).
Anterosofía Racional (La Vida Superior VII).
De Nuevo Habló Jesús (La Vida Superior VIII).

PREPARACION INTEGRAL

DE

CONSULES Y DIPLOMATICOS

(El problema de la buena representación)

POR

MANUEL NÚÑEZ REGUEIRO

CÓNSUL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY; PROFESOR Y CONSEJERO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, COMERCIALES Y POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL.

EDITORIAL MINERVA

AVENIDA DE MAYO 560 - BUENOS AIRES

DERECHO RESERVADO

LIBRARY OF CONGRESS
OCT 4 1938
DIVISION OF DOCUMENTS

E

LIBRARY OF CONGRESS
MAR 13 1941
DUPLICATE

Library Univ. of
North Carolina

INDICE ANALITICO

PRIMERA PARTE

Necesidad de orientar los estudios de las carreras consular y diplomática, de acuerdo a las tendencias del Nuevo Derecho e intereses dominantes de la vida internacional

1. La preparación integral de los cónsules y diplomáticos del punto de vista de las relaciones de reciprocidad y conveniencia de los Estados. 2. La Universidad colaborará con el Estado en la buena preparación de los funcionarios consulares y diplomáticos. 3. La orientación que creemos necesaria. 4. La tendencia dominante a la fusión de ambas carreras. 5. Los antecedentes y causas determinantes de esa tendencia. 6. Acción y fronteras de la misión consular. 7. Lo que es el cónsul. 8. Comunidad de intereses consulares y diplomáticos. 9. La doctrina corriente acerca de los cónsules. 10. ¿Quiénes deberán llamarse "cónsules"?. 11. El título de "cónsul" y la "manzana de discordia". 12. La costumbre internacional en la clasificación de los cónsules. 13. El triunfo de la buena doctrina sobre los "cónsules missi". 14. El título de "cónsul" debe reservarse a los funcionarios de carrera. 15. Los "cónsules honorarios" debieran llamarse "agentes comerciales"; conflictos entre aquellos y los de carrera. 16. El verdadero carácter de los cónsules "missi", y la opinión de los internacionalistas. 17. Origen y desarrollo histórico de la institución consular, y la actual situación jurídica de los cónsules. 18. La cuestión de si los cónsules son ministros públicos. 19. Sólo debe reconocérseles el carácter de ministros públicos a los cónsules enviados. 20. La doctrina que niega a los cónsules carácter representativo y diplomático. 21. Acuerdos entre naciones que niegan carácter diplomático a los cónsules; y las nuevas tendencias. 22. Privilegios diplomáticos e inmunidades consulares. 23. No puede negarse carácter representativo a los cónsules. 24. Lo que se deduce de las doctrinas expuestas. 25. Los cónsules de carrera son preferidos a los honorarios. 26. La mala organización del servicio consular, y el clamor de la prensa. 27. El valor y dignidad de la representación. 28. La fusión de las

393980

dos carreras justificada por la comunidad de intereses. 29. Lo que debe entenderse en la definición de "agentes diplomáticos". 30. La clasificación de los agentes diplomáticos. 31. Observaciones que sugiere la anterior clasificación; y los agentes diplomáticos de "menor grado". 32. Los secretarios de embajada o de legación. 33. Derecho de legación, y misión de los agentes diplomáticos. 34. Elección y nombramiento del personal diplomático y consular; diplomáticos de "carrera", y diplomáticos de "ocasión". 35. Provisión de los cargos diplomáticos y consulares y la reglamentación de ambas carreras. 36. Necesidad de orientar los estudios de dichas carreras de acuerdo con sus funciones.

SEGUNDA PARTE

Los factores complejos de la función consular y diplomática

37. Para ser un buen diplomático es necesario ser antes un buen cónsul. 38. Los límites de las funciones consulares y diplomáticas. 39. Los factores complejos del éxito de la misión consular y la diplomática. 40. Concepto general de los factores determinantes. 41. Ordenación específica de las funciones consulares. 42. Funciones políticas. 43. Funciones comerciales. 44. Funciones relacionadas con la marina. 45. Funciones sanitarias. 46. Funciones administrativas. 47. Funciones judiciales y relativas al Estado Civil. 48. Restricciones de las anteriores atribuciones y negación de las mismas, según los casos. 49. Funciones notariales. 50. La práctica de cancillería. 51. Labor diaria de una oficina consular. 52. La oficina consular y el archivo. 53. Libros y registros consulares. 54. Contabilidad consular. 55. Correspondencia. 56. Informes al gobierno. 57. Propaganda consular. 58. Biblioteca consular. 59. Actuaciones de cancillería más frecuentes. 60. Despacho de buques. 61. Certificados y pasaportes. 62. La práctica notarial de los cónsules. 63. Formularios. 64. Remisión de planillas. 65. Interpretación de leyes y reglamentos. 66. Protocolo consular. 67. La colaboración consular en el dominio de la función diplomática. 68. Funciones de los agentes diplomáticos.

TERCERA PARTE

Los elementos científicos y culturales en la preparación de cónsules y diplomáticos de carrera

69. La preparación integral de los cónsules y diplomáticos, y la aptitud presuntiva. 70. La función especializada. 71. Los conocimientos propios de la preparación integral del funcionario consular y diplomático. 72. Los elementos básicos. 73. El conocimiento de las materias universitarias. 74. La filosofía general. 75. La sociología. 76. Las materias del ciclo técnico comercial y matemático. 77. Contabilidad. 78. Matemática financiera. 79. Estadística. 80. Las materias del ciclo económico-financiero. 81. Geografía económica. 82. Fuentes de riqueza. 83. Economía política. 84. Política comercial, económica y financiera. 85. Finanzas. 86. Las materias del ciclo histórico-jurídico. 87. Derecho civil. 88. Régimen constitucional. 89. Régimen público administra-

tivo. 90. Ciencia de la administración. 91. Derecho comercial. 92. Derecho internacional público. 93. Legislación consular. 94. Historia del derecho de gentes. 95. Derecho diplomático moderno e historia de la diplomacia. 96. Legislación aduanera comparada. 97. Derecho internacional marítimo. 98. Caracteres y objeto del derecho marítimo internacional. 99. Derecho internacional privado y comercial comparado. 100. Seminario especial. 101. Las monografías. 102. La práctica de cancillería. 103. Idiomas. 104. Tesis. 105. Materias de estudio que deben ser comunes a las dos carreras. 106. Las materias de la preparación de los cónsules. 107. Las materias de la preparación de los diplomáticos. 108. Significado de las anteriores consideraciones.

CUARTA PARTE

La orientación de las carreras consular y diplomática en los institutos oficiales de enseñanza

109. La admisión a las carreras consular y diplomática por parte del Estado. 110. Algunos antecedentes respecto a la reglamentación de algunos países para el ingreso en dichas carreras. 111. La carrera diplomática en las universidades rioplatenses. 112. Condiciones de ingreso a la carrera diplomática. 113. Los planes de estudio para la carrera diplomática. 114. Los títulos o certificados de competencia en la carrera diplomática que se otorgan por las mencionadas facultades. 115. Una cuestión de reciprocidad en el reconocimiento de estos títulos para los dos países del Plata. 116. Consideraciones generales sobre las condiciones de ingreso a la carrera diplomática en las universidades río-platenses. 117. Consideraciones sobre el plan de estudios. 118. Algunas consideraciones sobre los títulos de competencia en la carrera diplomática que se otorgan por dichas universidades. 119. La carrera consular en los institutos oficiales de enseñanza del Río de la Plata. 120. Las condiciones de ingreso para la carrera consular en los tres institutos mencionados. 121. Consideraciones oportunas acerca de la carrera consular que se cursan en los referidos institutos.

QUINTA PARTE

La función del Estado en el prestigio de la representación consular y diplomática

122. Prestigio del Estado; y prestigio de la representación. 123. Los deberes del Estado en la selección de sus agentes diplomáticos y consulares de carrera. 124. El primer deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules. 125. El segundo deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules. 126. El tercer deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules. 127. Los tres ideales que debe perseguir el Estatuto legal del funcionario consular y funcionario diplomático. 128. Razones que justifican el Estatuto del funcionario. 129. Los sueldos del personal consular y diplomático. 130. La selección de los mejores. 131. El peligro de la improvisación. 132. El nombramiento de los ricos. 133. Las llamadas "canongías de la representación".

134. Los "desterrados" con misión consular o diplomática. 135. Necesidad de una buena organización del Ministerio de Relaciones en favor del prestigio del país y de sus representantes. 136. La organización de los servicios exteriores sobre la base de la fusión de las dos carreras. 137. Los malos representantes. 138. La buena representación en la economía mundial. 139. La diplomacia del porvenir. 140. Conclusión final.

PRIMERA PARTE

PRIMERA PARTE

Necesidad de orientar los estudios de las carreras consular y diplomática

---

1.—La preparación integral de los cónsules y diplomáticos del punto de vista de las relaciones de reciprocidad y conveniencia de los Estados.

Surge de los fines perseguidos en las relaciones jurídicas, económicas, intelectuales y morales de los Estados, la necesidad de crear instituciones u organismos científicamente adecuados al mejor servicio o más eficaz realización de tales fines. La comunidad internacional está naturalmente interesada en que sus miembros se presten mutuo auxilio, mediante una recíproca inteligencia que mejor responda a sus "necesidades esenciales y racionales" (Martens). Los fines de dicha comunidad consisten en satisfacer tales necesidades. Los distintos intereses de todo orden representados por las diversas personas internacionales, han establecido normas o criterios que aspiran a favorecer o regular la armonía y fecundidad de aquellas relaciones.

La ficción jurídica de Wolff, del *imperio universal* (*civitas gentium maxima*) nace de ese mismo deseo de "alcanzar la perfección" que es base de todo progreso y que debe guiar las relaciones de la sociedad internacional. De aquí surge la necesidad de establecer un Derecho internacional positivo para regir, mediante normas jurídi-

cas especiales, la conducta de tales personas de la *magna civitas*. Llegar a la codificación universal de tales reglas de conducta, es la aspiración suprema de los que sostienen la existencia de un Derecho internacional fundado en las relaciones naturales y necesarias de los Estados. La actual idea de una comunidad internacional, ha sacado ese Derecho positivo (*jus gentium voluntarium*) del ámbito de la teoría científica para establecerse ya en forma práctica en la hora presente, sin las trabas antiguas del misterio de las negociaciones diplomáticas y de los tratados secretos.

Se ve ahora la posibilidad de conseguir una más clara inteligencia en las relaciones de las personas internacionales, y el simple Derecho procedente de los tratados (*jus gentium pactitium*, de Wolff) tiende a convertirse en un Derecho universal positivo que establezca normas y deberes igualmente consentidos por todos los miembros de la familia internacional. Se hace ostensible hoy el propósito de alcanzar un estatuto duradero como régimen de las relaciones de los Estados. La última gran guerra de 1914 hizo afirmar a muchos la no existencia del Derecho Internacional, porque, en un momento, parecieron violarse todas las reglas y obligaciones, aun las derivadas de los tratados. Sin embargo, la existencia de tal Derecho parece innegable, por muchos que sean los errores o pasiones de los hombres, o por discutibles que sean ciertos dogmas jurídicos para mantener la paz o afianzar las relaciones de los pueblos, como el tradicional dogma igualitario que, en opinión de algunos, es un obstáculo verdadero a la realización de una paz conveniente, aunque no del todo perfecta (Juan Alvarez: *"Estudio sobre la desigualdad y la paz"*).

La tendencia actual hacia una mejor comprensión recíproca de los intereses y necesidades de los Estados, señálase en ese legítimo afán de perfección inherente al fondo mismo de la naturaleza moral del hombre. Tiéndese a unificar lo que está separado, a colmar los abismos existentes, a universalizar derechos y deberes de las personas internacionales.

Es por lo cual la existencia del Derecho internacional supone ya la interdependencia de intereses que constituyen el nexo viviente de las relaciones de las personas de la *magna civitas*. Es considerando estos puntos de vista de universalidad del Derecho internacional efectivo, que hemos podido aceptar sus reglas jurídicas positivas,

manifestadas hasta aquí en las costumbres, tratados y relaciones recíprocas de los pueblos.

Aunque en la práctica no triunfen siempre los buenos principios sustentados en la teoría, como sucede frecuentemente en las relaciones internacionales, es preciso, sin embargo, admitir que las naciones deben reconocer "como obligación principal y absoluta la de cumplir los preceptos del Derecho internacional en todas las relaciones que mantuvieren" como se desprende de aquella declaración famosa de las grandes potencias reunidas en el Congreso de Aquisgran en 1818 (F. de Martens: *"Tratado de Derecho Internacional"*, t. I; pág. 224).

Pero la existencia de los Estados necesita sustentarse sobre la base misma del cumplimiento de tales preceptos del Derecho internacional, teniendo en cuenta la unidad del género humano y su deseo de alcanzar mejores cosas. Los conflictos inherentes a la limitada razón del hombre y al natural juego de sus pasiones y errores han engendrado la necesidad de instituir ciertos intermediarios provistos de facultades especiales más o menos amplias o restringidas, con el fin de tender a buscar los medios pacíficos o conciliatorios que acaben con tales conflictos o disminuyan su gravedad o amenaza. La sociedad internacional no puede continuar indefinidamente en contienda o falta de inteligencia entre sus asociados, y debe proceder por el recto camino, de acuerdo a las normas jurídicas positivas, a aclarar o resolver sus cuestiones por enojosas que sean.

En el orden del trabajo pacífico la interdependencia de esas relaciones de Estado a Estado pueden y hasta deben consentir la existencia de ciertas personas del Derecho de gentes, capaces por su investidura de hacerse cargo de las dificultades, entendiendo así directamente en los negocios públicos entre tales Estados. De aquí ha nacido la razón de existir que tiene la llamada *ciencia diplomática.* Pero no sólo el hombre vive agitado con el ansia de sus propios conflictos; también durante el imperio de la paz armada o desarmada, necesita la colaboración de su prójimo. De igual modo las naciones o pueblos por diferentes que sean, se deben entre sí asistencia recíproca y viven conformándose a las razones que se derivan de la naturaleza misma de la comunidad internacional y la necesidad de su conservación.

Los vínculos de la actual sociedad internacional alcanzan las pro-

fundidades de la vida misma en su constante ansia de evolución y progreso. Este progreso es imposible realizarlo aisladamente, dada la situación presente del mundo con sus amplias ramificaciones científicas, culturales y materiales. Si los sabios trabajan en favor de la unificación de la ciencia, los internacionalistas, los estadistas han de esforzarse en dirigir los destinos de los pueblos hacia la unificación de la vida humana, organizando científicamente la estructura del edificio social sobre los cimientos de la fraternidad universal. Los grandes vacíos han de llenarse con los grandes sobrantes, y el arquetipo o armazón del futuro edificio del Derecho internacional, ha de dar la visión de su armonía atrayente para todos, siguiendo la línea del perfeccionamiento humano que aspira a llegar a las estrellas, uniendo la tierra con el cielo.

La vida moderna tiende a suprimir toda laguna, toda solución de continuidad entre los pueblos, al modo como no parece existir dicha solución en la naturaleza. *Unir y no separar* ha de ser la máxima inspiradora de la labor futura de los *buenos diplomáticos*. Pero, la existencia de ciencia semejante supone la necesidad de su explicación y contenido. Si aun no existe, convendrá darle nacimiento; y si existe, será menester conocer su íntima naturaleza, su orientación y objeto verdaderos. Si ella puede mejorarse, ampliando su contenido con nuevos atributos en favor de la comunidad internacional, hemos de ver por qué caminos o por cuáles métodos eficaces pueda dicha *ciencia diplomática* alcanzar el grado de perfección que señalamos. Si ella no se justifica a sí misma, está demás decir que sobra; si, en cambio, su existencia es absolutamente necesaria a la buena armonía de las relaciones internacionales y al progreso de la paz, habremos de sostenerla con todo el vigor de la doctrina y el pronunciamiento favorable de la acción tutelar de los Estados.

Preparar hombres para ejercitar el sacerdocio de ciencia tan elevada, no parece ser cuestión despreciable para las naciones que desean no detenerse en la senda del progreso universal. Pero, dentro de esa ciencia, vista en su natural extensión y contenido, hemos de incluir todo conocimiento necesario para facilitar la función de tales hombres, reconocidos oficialmente como órganos mejor capacitados para el ejercicio de ese ministerio.

Llámense *cónsules* o *diplomáticos* los encargados de ocuparse de tales negocios públicos entre las naciones, han de revestir la au-

toridad que arranque de la propia naturaleza elevada de la función. Como órganos internacionales o funcionarios del Estado cuyos intereses representan, han de estar debidamente dotados de aquellas cualidades esenciales, requeridas al mejor cumplimiento de sus cometidos. Si ellos son como tales, funcionarios necesarios al servicio del Estado en el exterior, *han de poseer en forma máxima la idoneidad presuntiva o probada,* la garantía que ofrezcan sus antecedentes, de que no defraudarán el principio teórico que justifica su existencia.

2.—La Universidad colaborará con el Estado en la buena preparación de los funcionarios consulares y diplomáticos.

La buena preparación de los funcionarios consulares y diplomáticos está reservada al interés que tiene el Estado en hallar quienes sean capaces de servirlo fielmente y representarlo con dignidad y eficacia en el exterior. En esta dirección debe el Estado propiciar todo esfuerzo científico educacional tendiente a orientar los estudios de la carrera consular y diplomática. La Universidad como organismo autártico capaz de darse a sí mismo normas para difundir su enseñanza y prestigiar el valor de los propios títulos que expide, está llamada a colaborar en obra de esta importancia en forma singular y eficiente. Corresponde a ella el fijar la orientación de los estudios de dichas carreras, con un criterio científico adaptado a las múltiples aspiraciones y exigencias de la vida internacional contemporánea. Debe para ello aprovechar las lecciones del pasado y oir la voz de la experiencia presente, con previsores miramientos al porvenir.

3.—La orientación que creemos necesaria.

Para proceder a fijar claros rumbos a esta orientación científica en esta clase de estudios, es preciso no olvidar, en primer término, las relaciones del Derecho Consular con el Derecho Diplomático; y, en segundo término, la naturaleza y la eficacia de la representación. La omisión de cualquiera de estos dos puntos de vista en

la solución al problema de una buena preparación de los candidatos para ambas carreras, pueden traer, como ya ha traído, consecuencias viciosas o contrarias a la exigencia de la actual vida internacional, o limitaciones profundas al libre y eficaz ejercicio de tales funciones.

Un buen cónsul debe estar preparado para asumir, en casos de excepción o muy especiales, funciones transitorias de un empleado diplomático, y aun definitivas por razones de ascenso en la carrera. A su vez, un buen diplomático debe saber, en casos necesarios, desempeñar funciones propias específicamente de un agente consular, y en ocasiones desempeñar conjuntamente la doble profesión de cónsul y agente diplomático.

4.—La tendencia dominante a la fusión de ambas carreras.

La tendencia actual a la fusión de ambas carreras en una sola, no parece ni siquiera discutible. No existe hoy aquella diferencia profunda que establecía un abismo irreductible entre cónsules y diplomáticos. Reservábase para los primeros funciones esencialmente de protección a los intereses marítimos. Toda su acción correspondía a tratar cuestiones relacionadas con el trato de la gente de mar y algunas otras propias del comercio. Los diplomáticos, tenían en cambio, un desconocimiento absoluto de la función consular y era su misión muy distinta, relacionada directamente con la política internacional de los príncipes y de los Estados. Genéricamente podían ser considerados como funcionarios al servicio del país en el exterior; pero, específicamente, variaban sus respectivas funciones y atributos de modo muy desigual. Parecía no existir ninguna comunidad de intereses, ni semejanza alguna de fondo ni de forma. Los cónsules eran funcionarios de significación que carecían de jerarquía propiamente dicha, frente a los agentes diplomáticos. El mismo Congreso de Viena en 1815, ni los tomó en cuenta, ocupándose únicamente de la clasificación y categoría de estos últimos.

Las causas que han decidido al actual acercamiento de ambas funciones y su tendencia presente a la fusión de las dos carreras, habrá que buscarlas en la nueva conciencia moral y económica del mundo, en la aspiración cada vez más creciente de acercarse los pue-

blos entre sí por los poderosos vínculos de intereses comunes, y por las vías del intercambio del comercio pacífico.

5.—Los antecedentes y causas determinantes de esa tendencia.

Los antecedentes y causas determinantes de la tendencia actual a hacer de ambas carreras una sola, pertenecen, por su misma naturaleza y esencia, a la historia del desarrollo de la misión consular y de la misión diplomática. Las naciones se rigen hoy por tratos muy diferentes a los del método antiguo de la vieja escuela diplomática, que constituía una casta sacerdotal de vida cerrada e intrigante, que trabajaba en la sombra, de acuerdo a la voluntad del soberano, sin tener para nada en cuenta las comunes aspiraciones de los pueblos. Esta diplomacia ha sido ya suficientemente desacreditada, aunque a veces lo haya sido en forma inmerecida, exagerándose la poca probidad de los métodos empleados. No siempre fué la diplomacia expresión de suspicacia y de intriga que conspiraba constantemente contra la paz, llevando por medios desleales la guerra al enemigo. A veces desempeñó papeles laudables en la historia de la vida internacional, y a muchos diplomáticos de esa vieja escuela debe no pocos progresos el actual Derecho de gentes efectivo. Con el progreso general de los pueblos, la diplomacia que preparaba la guerra ha venido cediendo su puesto a una nueva diplomacia hecha, por lo menos, con el propósito ostensible para preparar y conservar la paz.

Las naciones vinculadas entre sí por lazos tan fuertes como los comerciales, económicos y financieros, han decidido, en principio, que tales intereses deberán constituir las aspiraciones permanentes de las relaciones de buen gobierno en la política internacional. Siguiendo esta vía, vinculándose continuamente por medio de convenciones y tratados comerciales, han ensanchado el límite de la capacidad de la misión diplomática, invadiendo el terreno propio y hasta casi privativo, de la misión consular.

Los cónsules, que algunos tratadistas llaman con criterio un tanto subalterno, meros "agentes comerciales de sus gobiernos", debían ser colaboradores eficaces de los diplomáticos; y éstos, por su parte, para justificar la razón misma de su existencia frente al go-

bierno que los envía y al pueblo que los paga, debieron, a su vez, convertirse en "agentes comerciales", aunque de un grado superior jerárquico y munidos de poderes especiales como representantes políticos del Estado que los nombra. No había una razón de carácter convincente para mantener la institución diplomática, desde que un buen cónsul podía perfectamente reemplazar, hasta con ventaja, a un buen diplomático, con sólo ampliársele el número de sus facultades y prerrogativas. Muchos vieron en la representación diplomática una función gratuita, simplemente decorativa, de mera formalidad exterior, sin arraigo legítimo en las necesidades permanentes y supremas de la comunidad internacional. El carácter "político", las prerrogativas y preeminencias de esa representación, la ficción jurídica de la extraterritorialidad, traían consigo una disminución consiguiente de la consideración legítima debida a los empleados consulares, que eran, en realidad, los que cardaban la lana, al dar ellos los elementos necesarios para dirigir la política de verdadera conveniencia, que, a la postre, se reducía casi siempre, a una mera política comercial entre los Estados.

La diplomacia para sostenerse debía apoyarse sólidamente en la eficaz colaboración de los cónsules; y descender hasta ellos, realizando parte de sus mismas funciones, para elevarse y ratificar la necesidad de su existencia. Los agentes diplomáticos empezaron a rivalizar con los mismos cónsules, como en aquellos asuntos relacionados con la propaganda, informes comerciales, velar por el cumplimiento de los tratados, protección a los ciudadanos, etc. Para la diplomacia de Occidente existía el peligro de desaparecer viéndose absorbida por la actuación de los cónsules, que podían revestir o sumar, como en ciertos países de Oriente, facultades e inmunidades propias de un ministro público, convirtiéndose en agentes políticos de sus gobiernos.

Los vínculos políticos de los Estados emanan de la necesidad de su convivencia y de las leyes económicas que rigen a las transformaciones del progreso histórico. Por la naturaleza específica de sus funciones, nadie mejor que un representante consular estaría en condiciones de dirigir los destinos de la política exterior. La moderna diplomacia así parece haberlo comprendido, cambiando su antigua tesitura hierática y palaciega, en una actitud más accesible y

cercana de las verdaderas conveniencias en que deben inspirarse las relaciones internacionales.

La vieja concepción diplomática de ser un enviado extraordinario o ministro o embajador un representante político de la Majestad venida directamente de origen divino, explicaba el fetichismo de esa escuela y la falsa posición señalada. La primera cualidad diplomática entonces era la de saber interpretar sagazmente y obedecer la voluntad del soberano; ahora la mejor cualidad parece ser la de "crear consumidores". Esta misión reservada hasta aquí a los cónsules, ha empezado a preocupar vivamente a los diplomáticos. Se ha llevado así el problema de lo que debe ser la tarea del uno y la del otro al verdadero campo de las imperiosas necesidades actuales de los pueblos y de la buena política de armonía internacional. Han convenido en prestarse mutuo auxilio y en trabajar en colaboración común en una zona de trabajo en que cuesta diferenciar visiblemente sus fronteras, sus verdaderas y respectivas obligaciones, como funcionarios al servicio del país en el exterior.

6.—Acción y fronteras de la misión consular.

Será preciso, pues, señalar la verdadera acción y fronteras que específicamente corresponden a la misión consular, como asimismo a la misión diplomática. Cuando un gobierno nombra a un agente consular, lo acredita en tal carácter mediante el texto expreso de la *patente consular,* frecuentemente suscripto por el Jefe del Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores. En ese texto el Gobierno generalmente hace saber que: "deseando aumentar las relaciones y mantener conveniente comunicación entre esta nación y... (aquí va el nombre del país ante el cual se lo acredita) ha nombrado al ciudadano... (va el nombre), para desempeñar el cargo de Cónsul en... (nombre de la ciudad o jurisdicción). Por tanto, ruega al Gobierno de... (el nombre de la Nación) permita a dicho señor... ejercer libremente las funciones de Cónsul con las prerrogativas y exenciones que a su clase y categoría corresponden..." (Texto de la patente expedida por el Gobierno del Uruguay a favor de sus cónsules).

Como se ve, el cumplimiento de la misión consular depende de

que se pueda ejercer libremente las funciones del cargo "con las prerrogativas y exenciones correspondientes". La importancia de tales funciones permite al cónsul "representar a su nación no como a persona internacional independiente, sino como a organismo social al cual van unidos intereses sociales" (F. de Martens: obr. cit., t. II; pág. 101).

El cónsul es el agente de su gobierno ante el extranjero, representándolo en todos aquellos intereses con que están vinculadas directamente sus complejas funciones; de donde se deriva el goce de ciertos derechos y prerrogativas que no corresponden a los simples particulares, sin los cuales no podría ejercer eficaz y libremente el desempeño de su misión. Basta señalar el contenido y límite de los deberes y atribuciones consulares para comprenderse el valor de ese servicio y las dificultades de su función.

El gobierno nombra a sus cónsules "deseando aumentar las relaciones y mantener conveniente comunicación" con otras naciones. Los intereses en juego son de tal virtud que señala la necesidad de una selección prolija del personal consular. El número y la naturaleza de las funciones consulares han ido aumentando paulatinamente y su extensión puede verse, aunque en forma incompleta, en el siguiente resumen cuya enumeración está tomada por J. Trajano Mera de la obra de Contuzzi, *"Diritto Consulare e Diplomático"*.

Son atribuciones esenciales, mas no exclusivas, de los cónsules: *a*) velar sobre la ejecución de los Tratados y Convenios existentes entre su país y la Nación de residencia; *b*) velar sobre la ejecución de las leyes y ordenanzas del Estado que representan, relativas al comercio y la navegación; *c*) proteger el comercio y la navegación de sus nacionales, asistir a sus negociantes y marineros y defender sus privilegios; *d*) prestar socorro y apoyo a sus compatriotas; *e*) autorizar los préstamos marítimos, redactar las actas de averías y de reglamentos de cuentas que a ellas se refieran; *f*) recibir los abandonos de naves; *g*) hacer de intérpretes cuando el caso lo requiera; *h*) administrar los naufragios y dirigir el salvamento de las naves; *i*) repatriar a los marineros víctimas de naufragios a abandonados en el extranjero; *j*) prestar socorro y repatriar a sus compatriotas menesterosos; *k*) practicar diligencias necesarias para la recuperación, la custodia y la conservación de sucesiones; *l*) aplanar las dificultades que surgieren con motivo del comercio y la na-

vegación en hechos en que se encuentren interesados sus nacionales; *ll*) velar y proteger las naves mercantes nacionales y las mercancías cargadas a bordo; *m*) ayudar con sus consejos y buenos oficios a sus nacionales empeñados en procesos, o cuyos intereses se encuentren de cualquier modo amenazados; *n*) recibir los actos notariales o de estado civil de sus nacionales; *ñ*) dar pasaportes, patentes de sanidad y certificados de vida y de origen; *o*) recibir depósitos; *p*) legalizar los actos emanados de las autoridades territoriales que deben surtir efecto en su patria; *q*) redactar los actos notariales y de inmatriculación de sumarios, etc.; *r*) expedir certificados o declaraciones de actos que las leyes o usos locales exijan de los extranjeros; *s*) recibir declaraciones o testimonios en casos dados; *t*) ejercer de magistrados, árbitros, etc.; *u*) hacer arrestar, por medio de la autoridad local, a los desertores, marineros delincuentes, etc.; *v*) enviar informes a su Gobierno sobre el estado del país, su comercio, su industria, etc., y, en general, sobre todo lo que pudiera ser de interés, ya sea para su Gobierno, ya para sus compatriotas. (Trajano Mera; *"Cónsules y Consulados"*, pág. 148-149).

No están, sin embargo, aquí especificados todos los deberes propios de la misión consular. Trajano Mera agrega todavía uno que acaso sea el más importante, el de hacer se respete al Estado que represente, comenzando por respetarse a sí mismo, y reclamando los privilegios y prerrogativas a que tiene derecho.

Vése del solo examen de las obligaciones anteriormente enumeradas cuán difícil y complicadísima es la misión consular. La acción de los cónsules, tiene, según se desprende de esas obligaciones, importancia suma en el desarrollo de las relaciones internacionales y muy especialmente de las mercantiles e industriales. Tales deberes varían extraordinariamente y difieren por completo de los que corresponden a los demás funcionarios. "Exigen estos deberes numerosos conocimientos prácticos, para cuya adquisición *son indispensables una educación y una preparación especiales.* (F. de Martens: obr. cit., t. II, pág. 106; Ribeiro dos Santos y Castilh-Barreto. *"Traité du Consulat"*, t. I, pág. 187).

7.—Lo que es el cónsul.

De acuerdo con la importancia de las obligaciones inherentes a la misión consular que acabamos de ver y a la práctica seguida hasta aquí por la mayoría de las naciones, quedaría definido su concepto, diciendo, que *el cónsul es un funcionario público que, careciendo de investidura política, representa al Estado que lo nombra, sirviéndole en el extranjero, con la misión de velar por los intereses comerciales, económicos, industriales y sociales de su país y proteger a sus connacionales, a fin de aumentar las relaciones y mantener conveniente comunicación entre la nación cuyos intereses sirve y aquella ante la cual ha sido acreditado.*

La opinión vulgarizada de Klüber, de ser un cónsul simplemente un "agente comercial", no satisface a aquellos tratadistas que comprenden el valor de la misión consular en todo su significado, extensión y profundidad, especialmente en estos días en que se ha visto alargar considerablemente la esfera de sus atribuciones y en que la justa tendencia a considerar a los cónsules de carrera como agentes públicos y políticos de sus gobiernos, va en camino de convertirse en una realidad promisora.

La distinción entre la institución consular y la institución diplomática se refiere únicamente a que, la primera, no representa — según la doctrina dominante todavía que no creemos sea la verdadera — los intereses colectivos o políticos de su país, y no puede, por lo tanto, invocar reconocimiento alguno de carácter diplomático ni las inmunidades y prerrogativas que se derivan de la ficción de extraterritorialidad y del principio de la recíproca independencia de las soberanías. Las prerrogativas de los cónsules alcanzan únicamente a la esfera legítima de sus funciones, contemplándose el carácter jurídico y político-social de su institución.

8.—Comunidad de intereses consulares y diplomáticos.

Existen, sin embargo, como puede verse, cierta comunidad de intereses que representan los agentes consulares y diplomáticos. La diplomacia, con funciones esencialmente políticas, y, por consiguien-

te, más brillantes, no puede, sin embargo, desentenderse en estos días del cumplimiento de ciertas funciones propias de la misión consular. Algunos tratadistas afirman, por ello, que el porvenir pertenece a los cónsules, no obstante ser funcionarios más modestos, aunque de funciones socialmente más profundas. Se observa que el número de las misiones diplomáticas va disminuyendo, mientras que los consulados van en aumento (F. de Martens). Se ve, por otra parte, que hay mucha vaguedad todavía acerca de la verdadera definición que corresponde a los cónsules. Hasta aquí casi todas esas definiciones se han referido a una enumeración de sus atributos, pero no a una conceptuosa determinación de la esencia jurídica de las funciones que le son propias. (M. Ardouino: *Consoli, Consulati e Diritto Consolare,* pág. 26).

9.—La doctrina corriente acerca de los cónsules.

Ya se ha visto que los cónsules, según la doctrina corriente, no forman parte de los agentes diplomáticos, pues no tienen verdadera, propia y reconocida calidad de representar al Estado en sus relaciones político-internacionales. Debe, sin embargo, considerárseles revestidos de carácter público y reputárseles mandatarios oficiales del Gobierno por quien son nombrados en el cumplimiento de su misión y en el ejercicio de las atribuciones que les corresponden según el Derecho internacional. (Fiori: *"Derecho Internacional Codificado",* N.° 445). A veces, sin embargo, se les delega el ejercicio de las funciones diplomáticas. En estos casos, deben quedar sometidos a las reglas concernientes a los agentes diplomáticos en cuanto a las funciones ejercidas por ellos en virtud de la delegación y solamente dentro de los límites fijados para la misma (ibidem).

No obstante carecer de los derechos y las prerrogativas esencialmente diplomáticas, no cabe duda que debe considerárseles investidos de carácter público, y que se les debe acordar el goce de aquellos derechos y preeminencias que, de acuerdo a tal carácter, les son inherentes, sin los cuales no podrían ejercer en forma libre y conveniente sus funciones. Además pueden ellos invocar la protección del Derecho de gentes para el uso de tales derechos, independientemente de los que pudiesen disfrutar en virtud de tratados

o convenciones establecidos entre dos Estados. (Ibidem; Bonfils, *"Droit International"*, parrs. 733 y sig.).

La ley argentina sobre organización consular es concordante con tales principios. "Los funcionarios consulares — dice — están bajo la protección del derecho de gentes y deben reclamar las inmunidades y privilegios acordados a los de su clase. El Cónsul puede reclamar no solamente todos aquellos derechos y privilegios que le fueren reconocidos por tratado, sino también aquellos que tiene la sanción de las costumbres y de las leyes locales, y de los cuales hubieran gozado sus predecesores o gozaran los cónsules de otras naciones, a menos que se le hubiere notificado oficialmente que éstos no le serán concedidos" (art. 58 y 60 de esta ley).

La experiencia nos dice que son los mismos cónsules los llamados frecuentemente a hacer valer tales privilegios, porque suele olvidarse en la práctica su explícito reconocimiento tal como aparece en la teoría.

10.—¿Quiénes deben llamarse "cónsules"?

La vaguedad y falta de precisión de las definiciones a que hicimos referencia acerca de lo qué debe entenderse por el vocablo "cónsul", se advierte, ya en carácter de conflicto, cuando se toca la cuestión de si dicha denominación debe corresponder también a los agentes honorarios, o si debe reservarse únicamente a los funcionarios de carrera. Es explicable que un cónsul de carrera suficientemente preparado no se expondrá a perder la partida en un conflicto suscitado por cuestiones de inmunidades.

11.—El título de "cónsul" y la "manzana de discordia".

La cuestión de si el título de "cónsul" debe corresponder únicamente a los funcionarios de carrera, ha sido debatida especialmente en los últimos días en algunos congresos y por varios autores. Puede decirse que todas las dificultades y cuestiones promovidas acerca del goce de los derechos y prerrogativas, de la extensión y contenido de las funciones consulares, del carácter público de los

cónsules frente al carácter representativo de los diplomáticos, dependen fundamentalmente de la solución que pueda darse a este problema. El goce de tales derechos o prerrogativas ha sido siempre la "manzana de discordia" entre los mismos cónsules acreditados en una ciudad determinada, cuando los honorarios reclaman para sí iguales derechos e inmunidades, e idéntico tratamiento de la autoridad local que los otorgados a los que son de carrera. Estos, por su parte, piden para los de su clase, tratamiento diferente. El protocolo que rige las relaciones de los mismos entre sí y con las autoridades, suele ser deficientísimo, y no contempla sino rara vez las razones substanciales del Derecho consular, universalmente aceptado por la práctica de las naciones.

En realidad, la cuestión de fondo que motiva el problema mismo, no ha sido objeto de una legislación positiva concordante de parte de la mayoría de los Estados. El derecho consuetudinario ha concedido ciertas ventajas en favor de los de carrera; y algunos congresos aisladamente, pero sin resultados aplicados a la experiencia, han expresado puntos de vista importantes sobre tal cuestión, y han aprobado mociones especialmente destinadas a fijar normas en ese sentido. A este respecto la simple definición de cónsules *missi* o de carrera y *electi* u honorarios, no basta. Sin embargo; antes de referirnos a si es necesario conservar o no conservar el título de "cónsul" únicamente para los de carrera y las normas aconsejadas en ese sentido, convendrá que tengamos en cuenta su actual clasificación.

12.—La costumbre internacional en la clasificación de los cónsules.

La costumbre internacional ha establecido varias clasificaciones, unas de carácter jerárquico y otras de carácter retributivo. Del punto de vista de la jerarquía, divídense en Cónsules generales, Cónsules, Cónsules auxiliares, Vice-Cónsules, Agentes consulares y Agentes comerciales. Del punto de vista de los emolumentos, los hay Cónsules *rentados* y Cónsules *honorarios,* existiendo entre los rentados de varias clases. La ley consular argentina clasifica a los cónsules en *rentados* y *honorarios.* La ley uruguaya en cónsules de *profesión*

y *honorarios*. Se puede afirmar, sin embargo, para la República Argentina, que "desde el grado de Cónsul general de primera clase hasta el de Cónsul de segunda inclusive, son funcionarios "missi", porque son ciudadanos argentinos y no pueden ejercer el comercio ni otra profesión alguna. Los mismos Cónsules de tercera clase, si son ciudadanos argentinos, pueden considerarse como "missi", porque tampoco pueden ejercer el comercio. Solamente los Vicecónsules son "electi". (D. Antokoletz: *"Tratado de Derecho Internacional Público"*, t. II, pág. 436).

La clasificación de los Cónsules en "missi" y "electi" existe en Chile (ley de 9 de abril de 1915), España (ley de 27 de abril de 1900), Ecuador (ley de 25 de septiembre de 1902), Inglaterra (General Instructions de octubre de 1907), Estados Unidos (ley de 5 de febrero de 1915), Brasil (Decreto de 6 de agosto de 1913), Bélgica (Reales órdenes de 25 de septiembre de 1896 y 13 de enero de 1897), Portugal (ley de 26 de mayo de 1911), Italia (leyes de 9 de junio de 1907 y 18 de julio de 1911), Noruega (ley de 12 de junio de 1906), Venezuela (ley de 25 de junio de 1910), Países Bajos (Reglamento de 1908), en Rusia, en Alemania. Acuerdan también mayores franquicias a los Cónsules "missi" que a los Cónsules "electi", Prusia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Dinamarca, El Salvador, España, Francia, Honduras, Italia, México, Noruega, Países Bajos y Venezuela. (Ibidem; pág. 435).

13.—El triunfo de la buena doctrina sobre los "cónsules missi".

Como se ve, esta clasificación ha sido librada al criterio de cada país, sin haberse ocupado para nada de ella los Congresos de Viena y Aix-la-Chapelle de 1815-1818, que se ocuparon únicamente de la clasificación en cuatro grupos de los agentes diplomáticos. La buena doctrina, ha venido pues, triunfando en los últimos días, reconociendo, como lo quiere Fiori, solamente para los *Cónsules missi* los derechos y prerrogativas que el derecho común acepta para la denominación común de "cónsules", por ser los Cónsules enviados ciudadanos del Estado que los ha nombrado expresamente para ejer-

cer las funciones consulares y con la prohibición de ejercer el comercio o la industria (Fiori, obr. cit., N.º 447).

14.—El título de "cónsul" debe reservarse a los funcionarios de carrera.

La razón y la experiencia y la naturaleza misma específica de la función consular aconseja que el título de Cónsul sea reservado únicamente para los de carrera. Esta palabra no explica, sin embargo, muy claramente, el fondo común de tales aspiraciones en la buena elección de los funcionarios consulares. ¿Qué es lo que debe entenderse por cónsul de carrera o de profesión o "missi"? Según el Reglamento del "Institut de Droit International", dado en Venecia el 26 de septiembre de 1896, el cónsul *missi* será aquel que reuna estas dos condiciones: ser súbdito del Estado que lo nombra y no ejercer otro oficio que el consular. Un cónsul "electi" o de elección o comerciante, u honorario será aquel que no reuna en su persona ambas condiciones.

El término "missi" quiere decir "enviado". Pero ocurre también que algunos cónsules honorarios súbditos de la nación que los nombra son igualmente enviados, dándoseles no sólo pasaje sino también algún viático. Sólo que no son "rentados", aunque pueden percibir, por lo general, una cantidad determinada que deben deducir de las entradas arancelarias en caso de que existan. En el Uruguay esa suma no debe pasar de 150 pesos oro. Es evidente que a los tales se les deja en libertad para ejercer otra profesión y hasta el comercio mismo y se les reduce las obligaciones y hasta las horas de oficina. En ciertos casos no pueden intervenir en los testamentos de sus connacionales, limitándoseles, por ese estilo, el número de sus funciones y deberes. También ocurre que tales cónsules honorarios que son ciudadanos del país que los nombra, suelen ser promovidos a cónsules de profesión, después de una probada capacidad al frente de su oficina.

Desde que la carrera consular se ha introducido en la enseñanza de algunas casas de altos estudios, se habla de que sólo debiera llamarse "cónsul de carrera" al que hubiere hecho sus estudios en instituto oficial, acreditados mediante el título correspondiente. La

cuestión ofrece confusiones porque en la práctica se nombran cónsules "missi" también entre los que carecen de título universitario y sólo por voluntad expresa del Poder Ejecutivo, sin ninguna exigencia estatutaria que establezca la admisión a dichas funciones fuera de las comunes de la ciudadanía. Algunos, por lo mismo, reclaman el título de idoneidad para ese alto empleado de la administración, y fúndanse en que se debiera con dichos funcionarios estatuirse condiciones especiales, así como para el ejercicio elevado de la magistratura de la justicia se exige el título de competencia de abogado o de licenciado en derecho.

Si dentro del orden de las profesiones liberales el título universitario es racionalmente exigible como garantía de idoneidad presuntiva, dentro del orden administrativo internacional — donde frecuentemente han de atenderse cuestiones aún más complejas y delicadas, y aún algunas de carácter jurídico, — no existe razón que valga, según los tales opinantes, para excluir idéntico método mediante el cual pueda asegurarse la capacidad de los candidatos que han de oficiar como cónsules o diplomáticos.

Por nuestra parte creemos que la denominación de "missi" sigue siendo en ese sentido tan imprecisa como la de "carrera", mientras no se trate de evitar el equívoco que supone el hecho de un nombramiento que pudo hacerse por voluntad expresa del gobierno sin otras razones que las de la mera simpatía oficial. Sábese que el título de la carrera no es siempre garantía de idoneidad científica, pero, cuando ha sido otorgado por institutos serios y oficiales de enseñanza, por lo menos, supone la existencia de esa idoneidad, o la posesión de ciertas disciplinas o conocimientos adecuados a la función o profesión que ha de desempeñarse.

Es evidente que los que poseen un título universitario de licenciado para el servicio consular, si reunen las otras condiciones necesarias — fuera de la preparación integral que ha de exigirse a quien ha de desempeñar misión tan difícil, — tienen con relación a los que no lo poseen, un coeficiente más elevado en la apreciación o capacidad general, en sus aptitudes para el cargo. Pero es no menos evidente, que existen ciudadanos de notoria capacidad que, sin título alguno universitario, merecen la confianza de un gobierno no sólo en las funciones elevadas de la administración interior, sino en las

del servicio exterior consular y diplomático. Algunos de éstos han resultado aún más eficaces que otros que poseían tales títulos.

Es preciso, pues, contemplar la cuestión de fondo: la de la preparación reconocida por título universitario o por méritos excepcionales bien notorios, antes de ser admitidos en la carrera. El problema de la admisión resuelto en el sentido de una preparación especial, resolvería el de la verdadera denominación. Siendo los cónsules "missi" todos ellos de carrera universitaria especial para el cargo con las solas excepciones bien probadas de aquellos que, sin poseer tal carrera, tienen méritos equivalentes justipreciados por el *consensus* público, no habría lugar a equívoco alguno, acerca del verdadero carácter de los cónsules enviados. Y fundiéndose las dos carreras, la consular y diplomática en una sola, la denominación de *cónsules de carrera* sería aún más perfecta.

Como consecuencia, a fin de evitar confusiones, parece obvio decir que el título de cónsul únicamente debiera corresponder a los de carrera, llamándose de otro modo a los agentes honorarios. La cuestión pues, de la preparación de los cónsules es fundamental para conseguir modificar y definir su actual situación dentro del derecho común, elevando sus prerrogativas. No se trataría en modo alguno de desconocer la eficacia de la gestión prestada por ciertos agentes honorarios, nombrados en lugares donde, por razones especiales, como la escasez de rentas consulares, no puede ser acreditado un cónsul de carrera.

Al aceptar ese aumento de prerrogativas, supónese la necesidad de preparar, como venimos diciendo, una clase especialmente apta para el cometido de la función consular. En este sentido, presentamos como miembro de la 31.ª Conferencia de la "International Law Association" celebrada en Buenos Aires en agosto de 1922, una moción de Derecho consular relacionada con la preparación de los funcionarios consulares y la necesidad de modificar su actual situación, elevando sus prerrogativas (Véase "Report of the Thirty-first Conference" de la "International Law Association", vol. I; págs. 268-272).

15.—Los "cónsules honorarios" debieran llamarse "agentes comerciales"; conflictos entre aquellos y los de carrera.

Es evidente que la influencia de un cónsul "missi" sería mucho mayor, y, por consecuencia, mucho mayores también las ventajas prácticas de su cargo, si se le concediera a él solamente el título de cónsul, calificando con una nueva denominación a los cónsules "electi". Este sería el principio esencial sobre el que habría de fundarse un mayor número de prerrogativas para los funcionarios consulares. Sin esta separación de nombres se hace muy difícil la aplicación de tales prerrogativas. Aceptada esta denominación de "cónsul" sólo para los de carrera en el verdadero sentido de la palabra, los hasta aquí llamados cónsules electivos, honorarios o simplemente comerciantes, podrían ser eficaces colaboradores de los "missi", en calidad de "agentes comerciales" propuestos por ellos y subordinados a la autoridad inmediata.

La práctica ha venido enseñando que los cónsules honorarios han sido causa de cuestiones diferentes y enojosas a menudo, cuando se trata, sobre todo, de reclamar para ellos las inmunidades y privilegios que pretenden deben ser acordados a los de su clase; y su protesta es frecuente cuando observan que a los de carrera se les concede mayores prerrogativas. Sábese cuánto cuesta poner de acuerdo entre sí a cónsules enviados y no enviados, en aquello que se refiere a la cuestión de procedencia y jerarquía en la práctica del ceremonial local. A menudo los cónsules honorarios son empleados públicos que mantienen compromisos políticos en la localidad donde actúan, o bien son comerciantes, o se dedican a sus intereses privados. Todo ésto trae consecuencias desagradables en la práctica. Por estas razones los cónsules de carrera suelen sentirse hasta disminuídos en su acción y dignidad, a quienes se los confunde comunmente con aquellos, recibiendo muchas veces por culpa de los mismos, no pocas desconsideraciones de las autoridades locales y de las instituciones públicas y particulares, restringiéndose de ese modo hasta la esfera de su propia misión, por no guardárseles las distinciones a que son acreedores los de su clase.

16.—El verdadero carácter de los cónsules "missi", y la opinión de los internacionalistas.

La opinión de muchos internacionalistas se ha expedido ya acerca del verdadero carácter de los cónsules de profesión. "No vacilamos en decirlo — expresa De Cussy — que los cónsules enviados son ministros públicos; continuar rehusándoles ese carácter y las inmunidades que les son inherentes, es excusarse a sabiendas de reconocer la verdad; es desconocer a sabiendas la equidad, es negar la razón". En la práctica sábese que se les desconoce siempre tal carácter, de ser los cónsules enviados ministros públicos. No obstante, conviene reaccionar contra esta injusticia y hacer cuanto sea posible para que a un cónsul se le guarde las consideraciones debidas a un ministro público. Obtenido ese reconocimiento juntamente con el correspondiente aumento de prerrogativas y mediante la referida fusión de ambas carreras en una sola, la misión consular ampliaría considerablemente la fertilidad y prestigio de sus funciones en el trato internacional.

Al ser los cónsules favorecidos lo serían igualmente los países que los envían y aumentaría sensiblemente el decoro y eficacia de dicha representación. No se vería el caso de que, en capitales de importancia, como Roma, por ejemplo, un cónsul general de carrera, reciba menos consideraciones oficiales y sociales que el último empleado o adjunto de una legación. Sería, pues, preciso reconocer que un cónsul no es sino un funcionario diplomático de menor categoría, y reservarle para el trato oficial y social las consideraciones merecidas.

Por otra parte la extraña dualidad en que tácitamente se reconoce a un cónsul el carácter de ministro público, está claramente expresada en el "Decreto Reglamentario de la Ley de Organización del Cuerpo Consular" de la República Argentina, del 25 de enero de 1906, en su artículo 59, que dice: "Según el Derecho Internacional, un funcionario consular no tiene representación ni carácter diplomático con respecto al país en el cual está acreditado. Tiene, sin embargo, carácter representativo en lo que se refiere a los intereses comerciales del país que lo ha acreditado; y, según las circunstancias, *puede también, en ausencia de un representante diplo-*

mático, dirigirse al gobierno local y tratar asuntos que estén generalmente reservados a las negociaciones por vía diplomática". Como se ve, ni la misma Argentina, resistiéndose a reconocer el carácter público de los cónsules, basándose en que ese no es el origen de la institución, deja cerrada la posibilidad a que ese reconocimiento se haga efectivo un día no lejano, tal como lo reclaman para sus funcionarios de carrera otras naciones, como Inglaterra y Francia, por ejemplo.

En la teoría como en la práctica de los tribunales esa doctrina ha traído profundas divisiones. Mientras unos afirman que los cónsules son simples agentes comerciales y carecen de carácter diplomático, otros dicen que poseen tal carácter o ciertas prerrogativas propias de un ministro público. De esta opinión son Steck, De Cussy, De Clerqc, De Vallat, Mensch, Pinheiro - Ferreira, Moser, Fiori y muchos otros. El propio Calvo, refiriéndose a los cónsules de carrera, dice que "sont des funcionnaires, qu'on envoie a leur poste et qui rentrent, sous ce rapport, dans la catégorie des *agents diplomatiques*" (*"Diccionnaire de droit international, public et privé"*). J. W. de Steck nos dice: "Quoiconque est chargé, par son souverain, des affaires de l'Etat et des intérèts de la nation, n'est-til pas un ministre public?" Le doute n'est pas possible" ("Essais sur les consuls", Berlín, 1790). Pinheiro-Ferreira, escribe: "Les consuls ont dû être considérés comme des *agents publics,* auprès des gouvernements étrangers, ou *agents diplomatiques,* quoique d'un ordre inférieur à ceux qui, dans le but de veiller aussi sur les intérèts publics, étaient accrédités auprès des autorités supérieures du pays..." Este autor quiere ver a lo sumo una "différence spécifique" entre los cónsules y los otros agentes diplomáticos, pero tal diferencia no equivale a excluir a los primeros del cuerpo; de igual modo que existe diferencia entre los diplomas que acreditan a los embajadores, los enviados y los encargados de negocios, entre los cuales se advierte tres órdenes diferentes del cuerpo diplomático, sin que se pueda inferir de allí que los últimos no pueden pertenecer al igual que los primeros al dicho cuerpo. Considera un error rehusarles a los cónsules el carácter diplomático, por la sola razón de que su cargo no ha sido acreditado por credenciales sino por cartas-patentes, que tienen necesidad de *exequatur.*

De Clerqc, opina que no puede caber duda acerca del carácter

público y político de los cónsules, y juzga que si algunos tratadistas tales como Vattel, Martens y Klüber han seguido en este punto la opinión adversa de Wicquefort, es porque no han tenido en cuenta las modificaciones causadas por el tiempo en la institución consular. Mensch piensa que son agentes políticos y comerciales y que directa e indirectamente se hallan considerados así por todos los gobiernos. Moser es de opinión que están dichos funcionarios revestidos de carácter público, pero formando categoría y puesto distinto que los ministros públicos. (Véase: Calvo; *Der. internac. teórico y práct.*, pág. 265).

En ese sentido se extienden muchos escritores; pero los que son de opinión contraria, casi todos ellos justifican la observación de De Clercq: que no han tenido en cuenta el desarrollo de la institución consular. En verdad la historia de la misma señala modificaciones esenciales que han debido cambiar algunas concepciones del antiguo Derecho internacional teórico. No se justifica ni comprende hoy, como juzga L. Testa, tal discusión en una época en que la conciencia pública exige una doctrina internacional más conforme a los tiempos y a la práctica y a las transformaciones del derecho. No obstante, esta discusión se mantiene aún viva entre los escritores más eminentes y modernos. Ha habido, según parece, negligencia de parte de los cultores del derecho internacional en la solución del problema. (Véase: Luigi Testa: *"Le voci del servizio diplomático-consolare italiano e straniero"*, pág. 200).

17.—Origen y desarrollo histórico de la institución consular, y la actual situación jurídica de los cónsules.

Conviene decir algunas breves palabras acerca del origen y desarrollo histórico de la institución consular, a fin de facilitar la solución de ese problema. Algunos creen ver las fuentes del Derecho consular derivarse de las relaciones del Derecho marítimo internacional y en ciertas instituciones de la Grecia heroica, del Derecho romano y de la Edad Media. Así se habla de los "proxenetas" que contaban entre otros privilegios y prerrogativas el derecho de libre práctica, aún en caso de guerra, con absoluta inmunidad para la tripulación, el navío y el cargamento. Se habla también, en Roma, de

una especial magistratura, el *praetor peregrinus,* para el trato de los extranjeros, del *praetor mercatorum* con funciones similares al del "nautodikai" en Atenas que se pronunciaba sobre la controversia de los marinos acerca de asuntos comerciales; de los *telonarios* bajo el reino de Honorio y Teodosio, jueces especiales que entendían en los naufragios. Los jueces de los navegantes, según Contuzzi (obr. cit.) eran elegidos en Atenas anualmente, y sus sentencias eran inapelables. El "polemarca" que era siempre el tercer arconte, tenía la obligación de ir a bordo de las naves, oir las partes y definir las controversias, obrando como jueces supremos en materia de comercio.

Algunos consideran, como Reynal O'Connor, que el "Derecho de gentes marítimo" no tiene sus fundamentos en el "jus gentium" de los romanos. Otros autores no quieren ver los orígenes de la institución consular en los mencionados "proxenetas". La existencia de los cónsules en sus relaciones con las gentes del mar, sigue, al parecer, una línea de evolución paralela con el Derecho marítimo. Italia fué especialmente fecunda en las relaciones de sus negociantes con las gentes del mar. Contuzzi nos habla de que la ciudad de Pisa anterior al siglo X, ya contaba con una magistratura conocida con el nombre de "Consoli dell arte del mare", y de otras ciudades tales como Pistoya, Siena, Lucca, Venecia, etc., que tuvieron tribunales consulares antes que los mesineses, genoveses y valencianos.

Con las Cruzadas se inicia un comercio activo de Levante, dando lugar a la creación de jueces especialmente encargados de resolver las dificultades de los comerciantes. Es entonces que la institución consular adquiere señalada importancia en la historia del comercio y el derecho marítimos. Es en esta época que algunos autores quieren ver el nacimiento de esa institución y no, como queda expresado, al referirnos a la institución de los proxenes. "Cónsules de ultramar" se establecieron en diferentes partes del mundo, mereciendo concesiones especiales en Siria, 1192; en Alejandría, 1204; en Chipre, 1233; en Atenas, 1240; en Constantinopla, 1261; etc. El intercambio comercial va en aumento entre las ciudades italianas como Florencia y Venecia, las del mar Mediterráneo y las del Levante. Se concluyen tratados por los cuales se nombran cónsules en Trípoli y Alejandría y en otras ciudades, y se observan en los documentos llamados "Capitulaciones" las primeras concesiones y prerrogativas que los primeros infieles otorgan a favor de los reyes

o gobiernos cristianos. Aparecen luego con esas Capitulaciones los primeros privilegios acordados a los cónsules.

El descubrimiento de América señala horizontes desconocidos, hasta entonces a la ciencia y al comercio, y los países se aprestan a codificar las primeras normas de conducta internacional mediante diversos tratados. En 1669 Colbert, ministro de Luis XIV, con su "Memoria al Rey", y en 1681 con su "Ordenanza General" conocida con el nombre de "Ordenanza de Marina", da al Cuerpo Consular una organización que debía ser imitada por muchas naciones. Completóse luego dicha Ordenanza, anotándosela y explicándosela con varias otras, entre las cuales conviene señalarse la del 24 de mayo de 1728, dada para el Consulado de Cádiz, y la de 1781 que reunió en una solo cuerpo diversos decretos, ordenanzas, edictos y reglamentos consulares. (Véanse De Laigue, De Clercq et De Vallat).

Desde entonces hasta aquí la institución consular va adquiriendo continuamente mayor importancia y se va aumentando el número de sus funciones, y juntamente con ellas el de sus exenciones y prerrogativas. Se intensifican las relaciones comerciales y económicas de los estados, y se ve la necesidad de ir gradualmente ampliando las atribuciones de los cónsules. Se los reconoce ya como personas que están protegidas por el Derecho de gentes. Fueron investidos a veces de funciones diplomáticas además de las que ejercían como magistrados entre los comerciantes y protectores de sus connacionales. Por diversas influencias se fué modificando la institución. El Estado mismo empieza a encargarse de su nombramiento acreditándolos con sus respectivas letras-patentes.

Con el establecimiento de las legaciones y embajadas se les suprime el carácter diplomático, relegándolos solamente a sus funciones comerciales y de protección a sus nacionales, con algunas excepciones a favor de los cónsules en Oriente, en las llamadas escalas del Levante (China, Persia, Indo-china, etc.) conservándose la situación primitiva de privilegio diplomático concedida en virtud de las Capitulaciones y cuyo mantenimiento se ha garantizado mediante tratados o convenios entre soberanos de Occidente y los musulmanes.

Esta institución tiende hoy día a desaparecer o a limitarse mucho su influencia, debido a las transformaciones de la vida interna-

cional y las leyes que rigen sus actuales relaciones, después de la última gran guerra. Tal es ligeramente trazada, la historia de la institución consular hasta nuestros días. Las modificaciones que el tiempo ha venido introduciendo en ella, se han determinado con el paulatino desenvolvimiento de las vinculaciones políticas y comerciales de los Estados. Se observa que desde el principio en que el nombramiento de los cónsules empezó a hacerse por elección del gobierno y no de los nacionales o comerciantes de la factoría o asiento de negocios de gente de mar, se ha elevado considerablemente su rango, derechos y exenciones, aunque colocándoselos en situación de inferioridad y a veces hasta de menoscabo frente a los diplomáticos. El celo de los soberanos ha sido culpable de esta situación, porque querían que la vanidad de la realeza fuese revestida, en las personas de sus representantes, de todo el esplendor y poderes necesarios a los fines del propio prestigio y boato en el exterior de su soberanía.

Los tratados entre naciones empiezan por considerar principios generales que han de ser aplicados; entre éstos el derecho de establecer consulados, ciertos otros derechos, inmunidades, prerrogativas y garantías especiales para la conservación de los archivos en los casos de la terminación de la misión consular. Ciertas disposiciones generales reglan luego las atribuciones consulares y el carácter de su representación. En España, la primera de estas disposiciones, es la Real cédula o pragmática del 1.º de febrero de 1765 que limita el carácter de los cónsules al de meros *agentes de su nación,* que pueden componer amigablemente las diferencias de entre los súbditos de ella y deben obtener el *exequatur* mediante la presentación de la *patente* respectiva.

La Real Orden del 23 de septiembre de 1824, dispuso que gozaran únicamente de los privilegios y exenciones expresados en el *exequatur,* a cuyo texto debían atenerse las autoridades españolas. La Real Orden de 17 de julio de 1847, declaraba que los cónsules son *simples agentes comerciales* y que debe concedérseles el goce de ciertas exenciones determinadas por las leyes, sólo a los que fueren súbditos de la nación que representan.

Desde entonces hasta nuestros días la institución consular ha venido desarrollándose en forma tal que sus límites se han ido ensanchando hasta confinar con los propios de la misión diplomática.

Diversas legislaciones han venido señalándoles atribuciones muy diferentes: políticas, sociales, comerciales, administrativas, judiciales, notariales, etc., muy especialmente agrandadas esas atribuciones para los funcionarios de carrera. Se ha introducido también la diferencia entre éstos y los "electi" u honorarios, con visible pronunciamiento a definir en favor de los primeros una situación personal mucho más elevada y llena de garantías excepcionales, una clase munida de mayores privilegios, gozando de ciertas franquicias, en algunos países, como las aduaneras, que siempre se les niegan a los segundos. Algunas naciones han venido después reconociendo a los "missi" carácter diplomático; Francia e Inglaterra reclaman en favor de sus cónsules tal reconocimiento, aunque la última no se conduzca en la práctica con igual doctrina al tratarse de cónsules extranjeros.

La Argentina ha venido desconociendo el carácter diplomático de esos funcionarios, como lo expresa el artículo 31 del Ceremonial Diplomático de 1908, en que se dice: "Los cónsules no gozarán de carácter diplomático en la República". Históricamente se ha conformado con estos principios. El Gobierno Argentino negó en ciertas ocasiones ese reconocimiento, como en el incidente promovido en 1829 por la reclamación del Cónsul general de Francia, señor W. de Mendeville, a quien el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor José Díaz Vélez, contestó diciendo que "su carácter de Cónsul de Francia no le daba el derecho de presentarse como representante del Gobierno francés, para hacer declaraciones oficiales y diplomáticas".

Es, en ese sentido, muy importante la discusión seguida luego en 1837 entre el sucesor del señor Mendeville, el cónsul Aimé Roger, quien insistió en la misma reclamación, y el Ministro doctor Felipe Arana. Sostenía el Cónsul francés que "los Ministros diplomáticos son agentes públicos cerca de gobiernos extranjeros, hallándose los Cónsules en este caso, son evidentemente Agentes Diplomáticos de un orden inferior si se quiere, pues ellos no ejercen funciones diplomáticas sino en ausencia de los Embajadores, Ministros y Encargados de Negocios; pero, aun en presencia de estos agentes, no podrían perder el carácter que les pertenece. Es de observar que si los Cónsules eran en otro tiempo nombrados por el comercio de tal o cual plaza para defender intereses particulares, ellos han llegado a ser después los representantes del comercio nacional; están

llamados a defender el interés del Estado mismo, y en fin, están hoy generalmente reconocido, que son verdaderos Agentes Públicos diplomáticos, y que las circunstancias los habilitan para tratar todas las cuestiones que les sean confiadas por sus gobiernos..."

La respuesta del doctor Arana sosteniendo la doctrina contraria, es decir, negándoles a los cónsules el carácter de ministros públicos, en nuestra opinión no ha resuelto la cuestión de fondo planteada. Manifiesta en dicha respuesta el doctor Arana que no se concilia la tesis contraria con la opinión de "los autores de primera nota, y pugna no sólo con el limitado fin de su constitución, sino también con el modo de acreditar su nombramiento y de ser admitidos al ejercicio de sus funciones". Agrega además que "las letras patentes conferidas, a un cónsul, lejos de dar la investidura y confianza de que gozan los de aquella clase (los Ministros Públicos) la limitan a velar en lo concerniente al comercio y a los individuos de su nación; cualquiera otra investidura puede solamente derivar de un tratado, sin lo cual no existe derecho alguno positivo para reclamarla..." Tal es en esencia los términos en que suelen afirmarse las dos doctrinas. Por otra parte aquí "se deja ver que la situación jurídica de los cónsules varía según el criterio o doctrina de las naciones, existiendo en ese sentido no poca confusión, cuyas consecuencias suelen ser desagradables. "Es de sentir, dice F. de Martens, que las leyes de diversos Estados no determinen de un modo uniforme la situación jurídica de los cónsules, y que los convenios consulares se limiten a indicar, respecto a este punto, principios generales ocasionados en la práctica a dudas y discusiones. Sería de desear que los gobiernos definiesen, por medio de disposiciones legislativas especiales, no sólo los derechos y deberes de sus cónsules en el extranjero, sino también los derechos y deberes de los cónsules extranjeros en el país" (Obr. cit., t. II; pág. 105).

18.—La cuestión de si los cónsules son ministros públicos.

Conocidos el origen y desarrollo histórico de la institución consular, es fácil ver que toda la dificultad del problema parece residir en la cuestión del título de Ministro Público. Existe una verdadera "logomaquía" al rededor de esta discusión, como bien lo advirtió

Steck. "La palabra *Ministro* — nos dice Pradier-Fodéré — es un vocablo muy vago cuyo significado se presta a muchas aplicaciones. En su acepción general *Ministro* es toda persona encargada de un oficio cualquiera; viene de la expresión latina *minister* que quiere decir *servidor*" (*Cours de droit diplomatique,* t. I, págs. 152 y 292). En el lenguaje diplomático se emplea la expresión "Ministro Público" para calificar a los "Agentes Diplomáticos" propiamente dichos. "Pero, — observa un tratadista contemporáneo — a estar a la terminología del Congreso de Viena de 1815, habría Agentes Diplomáticos que no son Ministros, ya que éstos figuran tan sólo en la segunda categoría. Por otra parte, si el alcance práctico de esta discusión es la extensión de los privilegios diplomáticos a los Cónsules, es indiferente que éstos sean o no Ministros, desde el momento que los privilegios se extienden por igual a los Consejeros, Secretarios, Cancilleres y otros empleados que no son Ministros... Es igualmente inoficioso discutir si los Cónsules tienen o no el carácter representativo... La realidad es que tanto los diplomáticos como los Cónsules representan y defienden los intereses del Estado que los ha enviado, y *es muy difícil establecer la línea divisoria entre el mandato de los primeros y el mandato de los segundos.* La representación de los Agentes Diplomáticos es más general que la de los cónsules: las Legaciones tratan toda clase de asuntos y se ocupan preferentemente (aunque no exclusivamente) de los negocios políticos; los Consulados atienden preferentemente (pero no exclusivamente) los asuntos comerciales y administrativos; las Legaciones obran con poderes generales; los Consulados con poderes restringidos; hay una sola Legación encargada de entenderse con el gobierno central; hay Consulados en los principales puertos y se entienden con las autoridades locales; pero tanto los Agentes Diplomáticos como los Cónsules se acreditan ante el gobierno central, unos y otros necesitan el reconocimiento del gobierno extranjero para entrar en funciones. Que la función diplomática no está reñida con la función consular, lo prueba el hecho de que, a falta de Legación, se permite al Cónsul de mayor jerarquía dirigirse al gobierno central. *Entre el servicio diplomático y el servicio consular no hay diferencias esenciales y forman la representación del Estado en el exterior.*" (Daniel Antokoletz: obr. cit., págs. 408 y 409).

19.—Sólo debe reconocérseles el carácter de ministros públicos a los cónsules enviados.

Se ve que es ante todo necesario convenir que en caso de reconocérseles el carácter de ministros públicos a los cónsules, debieran no llamarse con este nombre sino los enviados, o si persiste aun la conocida división entre los "missi" y los "electi", sólo debieran tener carácter diplomático los primeros. Tal es la doctrina que empieza a prevalecer y que ha de triunfar un día cuando se tenga próximamente la codificación de Derecho Consular esperado. Consideramos esencial esa separación para obtener en favor de los funcionarios de carrera el reconocimiento de ministros públicos. "En el interés del servicio, en el interés de la Institución Consular y de su porvenir, es indispensable que los Estados marítimos más poderosos... incluyan en sus tratados venideros, como norma fija sustraída a la duración limitada de los mismos: que los Cónsules *enviados,* no comerciantes, tendrán el carácter de Ministros Públicos, en su calidad de agentes políticos y diplomáticos". (Véase la amplia doctrina con que se combate la teoría de Klüber y Wicquefort en F. de Cussy: *"Réglements Consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique"*, págs. 16, 75, 87 y 88; *Dictionnaire de Diplomatie et du Consul,* págs. 190 y 193).

De esta misma opinión es Ernest Lehr al decir que "la división subsistente aún entre los miembros del Cuerpo Diplomático y los Cónsules de carrera, parece hoy completamente arbitraria... Los Cónsules deben estar subordinados al Jefe de la Misión... pero ellos tienen funciones análogas a las de aquél, y como él tienen el carácter de Ministros Públicos" (*"Revue de Droit International et de Législation Comparée"*, t. XXII, año 1890, págs. 438-453). A juicio de Laigue, el Cónsul *enviado* es un Ministro Público que viene después de los Encargados de Negocios" (*"Revue d'Histoire Diplomatique"*, IV año, N.º 4: L'Institution Consulaire). Pinheiro-Ferreira cree que tales funcionarios deben "ser considerados como Agentes Públicos acreditados ante gobiernos extranjeros, o sea como *Agentes Diplomáticos, aunque en un orden inferior...*" Según Heffter, forman "una clase particular de Agentes Diplomáticos". Carnazza-Amari se expresa como sigue: "Debido a los puntos de

contacto que tienen en cierto modo con los Agentes Diplomáticos, pueden ser considerados como Ministros Públicos de un orden inferior, pero de un carácter distinto al de los representantes de las naciones". En forma más o menos parecida se expide la opinión favorable de muchos internacionalistas, contrariamente a otros que no consideran a los cónsules como Ministros Públicos, negándoles carácter representativo y diplomático.

20.—La doctrina que niega a los cónsules carácter representativo y diplomático.

Concuerdan con esta doctrina algunos escritores entre los que merecen mencionarse los nombres de Bonfils, Bello, Bry, Bevilaqua, Foignet, Taylor, Pranas Suárez, Pradier-Fodéré, Hallecck, Oppenheim, Gestoso y Acosta, y otros. En opinión de Pradier-Fodéré "es mucho mejor defendida la doctrina que niega a los cónsules el carácter diplomático y no los hace figurar entre los Ministros Públicos". Y cita en su apoyo el hecho de que "en las disposiciones del Congreso de Viena de 1815 sobre el rango de los Agentes Diplomáticos, y en la Conferencia de Aix-la-Chapelle sobre los Ministros Residentes, ni se ve figurar a los cónsules..." (Pradier-Fodéré: *Traité de droit international public, européen et américain"*, t. IV; Núm. 2110 y 2111). Gestoso y Acosta para quienes los cónsules "no representan los intereses colectivos o políticos de la nación, y no pueden pretender el reconocimiento del carácter diplomático" señala en una nota las siguientes razones aducidas por Riquelme, en que se funda esta teoría: 1.ª Que representan los intereses individuales, no los generales del Estado; 2.ª: Que no pueden hacer reclamaciones a los Gobiernos, sino dar cuenta a los suyos; 3.ª: Que no están acreditados cerca de los Gobiernos, sino autorizados por éstos para desempeñar sus funciones cerca de las autoridades locales; 4.ª: Que sus atribuciones están limitadas por el *exequatur*. (*"Derecho Internacional Público"*, t. I; págs. 361 y 362).

Tales son los principales puntos de vista adversos que niegan carácter diplomático a los cónsules. No creemos con Pradier-Fodéré que esta doctrina está "mejor defendida" que la que les concede tal carácter; y las razones que, según Riquelme citado por Gestoso y

Acosta, sirven de fundamento a tal teoría, las consideramos en su fondo y esencia, insostenibles, en especial para los cónsules "missi". La mejor respuesta a estos argumentos nos la da el propio de Cussy ya citado, en las palabras siguientes: "La naturaleza de sus servicios en sus relaciones con el gobierno que los acredita, y las diversas atribuciones de su cargo, demuestran de una manera positiva que no se podría negar a los Cónsules *enviados* la doble calidad de Agentes Públicos y Agentes Diplomáticos." Pone luego de manifiesto las causas que han impedido a los gobiernos darles tal carácter. En un principio los Cónsules eran elegidos por sus conciudadanos; acostumbrados a considerarlos como meros comerciantes, los antiguas publicistas sostuvieron, con Wicquefort, el principio de que los Cónsules son agentes comerciales; siendo esta teoría continuada por autores más modernos, los que *sin investigar los cambios que se han operado en la Institución Consular,* aceptaron una opinión que no responde al estado actual de las cosas; algunos países emplean en su servicio consular a comerciantes que, sin dejar sus ocupaciones mercantiles, sirven de medios de información y como corresponsales gratuitos; con tales antecedentes es natural que autores y gobiernos se resistan a dar el carácter de Ministros Públicos a todos esos funcionarios. Sin embargo, publicistas y gobiernos han debido establecer, los primeros en sus escritos y los segundos en sus actos, la existencia distinta, separada, de dos clases de Cónsules, a saber: los Cónsules *enviados* no comerciantes, agentes políticos y diplomáticos del Príncipe que los emplea, que forman parte de la Carrera Consular a la que consagran todo su tiempo y su trabajo y a la que por otra parte se han preparado por estudios especiales; y los Cónsules simples *agentes comerciales,* cualquiera que sea el título honorífico de que estén investidos. A los primeros pertenece sin discusión el carácter de Ministro Público y ellos sólo deberían recibir las letras-patentes o de provisión firmadas por el Soberano. El carácter de Ministro Público no debería ser atribuído a los segundos, porque éstos no son independientes y no son funcionarios del Estado a título exclusivo. Estos Cónsules o *agentes comerciales* deberían recibir solamente un *brevet* otorgado por la Legación o por el Consulado General. (Obras cits.).

21.—Acuerdos entre naciones que niegan carácter diplomático a los cónsules; y las nuevas tendencias.

La discusión sobre este problema no parece, sin embargo, estar terminada, puesto que aun en los últimos días vemos suscribir acuerdos entre las naciones en que se les niega a los cónsules, de manera explícita, el carácter diplomático. Así, por ejemplo, el *Acuerdo sobre Cónsules* suscrito el 18 de julio de 1911 en Caracas por los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, dice en su artículo 3.°: "Los Estados Contratantes no reconocen en los Cónsules el carácter diplomático ni permitirán que ejerzan funciones diplomáticas conjuntamente con las consulares; ésto respecto de los países cuya legislación así lo determine..." Pero a esta obsesión sistemática de algunos Estados que siguen todavía las normas de la tradición antigua no justificadas actualmente en este asunto, ha de suceder un día la luz de la clara y verdadera doctrina. Por otra parte se ve ya asomar esa aurora. Algunas naciones aceptan para los cónsules "missi" el carácter representativo y diplomático y el ejercicio de la doble representación, y en la práctica misma se van abandonando las diferencias de otrora entre el servicio diplomático y el servicio consular.

22.—Privilegios diplomáticos e inmunidades consulares.

De los diversos principios sostenidos aún por las diversas escuelas, infiérese que no hay en realidad diferencias esenciales teóricas entre los privilegios diplomáticos y las inmunidades consulares. Así la *inviolabilidad* bajo el nombre de *inmunidad personal;* la validez y autoridad de los *actos oficiales* de unos y otros; la inviolabilidad del alojamiento y archivos de los Consulados y Legaciones, a excepción del *derecho de asilo* propio de éstas, por derivarse de la ficción de la extraterritorialidad; la *exención de jurisdicción* al conservar el domicilio donde residen los cónsules enviados y diplo-

máticos del país que representan (*); el estar exentos del pago de impuestos directos y el reconocimiento de ciertas prerrogativas y preeminencias especiales y comunes a ambas clases de funcionarios, determinan hoy el nuevo estado de cosas que hace entrever el triunfo final de la buena doctrina.

23.—No puede negarse carácter representativo a los cónsules.

Refiriéndonos a los cónsules de carrera, se ve que actualmente, por la naturaleza y cometido de sus funciones, no sólo realizan dentro del contenido específico de las mismas, el ejercicio de poderes administrativos, que son de competencia del Estado, sino también poderes políticos, como en el caso de protección dispensada a sus connacionales en el extranjero. No puede negarse que el cónsul es un mandatario del gobierno que lo nombra; en este caso el mandante es el rey o el jefe del Estado que ha suscripto su letra-patente; lo cual hace que pueda negarse el carácter representativo de tal funcionario. Sin duda alguna el mandato diplomático es diverso del mandato consular, como el carácter representativo-diplomático es diverso del carácter representativo del cónsul (Testa: obr. cit., pág. 203). La diversidad misma del mandato, no excluye, por consiguiente, la representación.

Respecto a la discusión que pueda aparecer, confundiéndose el *carácter representativo* con el *carácter diplomático,* todo hace ver que éste no es sino una variedad del primero; y consiste "en representar al Estado en sus relaciones políticas internacionales" (ibidem). Algunos, como este autor, sostienen contrariamente a la opinión de Pinheiro-Ferreira, que los cónsules no tienen a lo sumo este carácter diplomático sino cuando en ciertos lugares o por ciertas circunstancias, ejercen funciones diplomáticas, no obstante afirmar, por otro lado, que sea indiscutible el carácter público y representativo de los cónsules de carrera.

(*) *Nota.* Sobre la cuestión del domicilio de los cónsules de carrera véase un trabajo del Dr. Estanislao S. Zeballos en la "Revista de Derecho, Historia y Letras", tomo XLIV, pág. 106, sosteniendo la tesis de que ellos conservan el domicilio del país que representan.

24.—Lo que se deduce de las doctrinas expuestas.

Tal es el estado actual de la cuestión propuesta acerca de si los cónsules "missi" son agentes públicos y diplomáticos de sus gobiernos. Dedúcese de las doctrinas sucintamente expuestas que hay verdadera uniformidad acerca de que, en caso de reconocérseles tal carácter de ministros públicos nunca participarán de él los "electi" u honorarios. Igual uniformidad parece existir en los actuales tiempos acerca de la necesidad de no incluir bajo la denominación común de "cónsules" a estos últimos, a los cuales podría simplemente llamárseles "agentes comerciales" o "agentes consulares". Del mismo modo dedúcese que está en el propio interés del país, que el nombramiento de sus cónsules enviados recaiga en personas de probada capacidad, y en lo posible, con título oficial universitario que garantice una especial preparación y cualidades personales que los hagan aptos para el eficaz desempeño de su misión.

25.—Los cónsules de carrera son preferidos a los honorarios.

Es por otra parte evidente que la tendencia actual es preferir los de carrera a los honorarios. Esa tendencia se manifiesta también en una disminución gradual de los últimos, que los gobiernos van reemplazando por funcionarios de profesión. La preferencia es innegable a favor de éstos, por el mismo hecho de su preparación específica para el cargo, y su condición regular de ciudadanos de la nación que las nombra y su independencia plena para el ejercicio de sus funciones. La supresión definitiva se espera para los funcionarios electivos, de parte de todos los Estados. Hoy mismo, naciones como España, Italia, tienden a reemplazar a sus vice-cónsules honorarios por meros "agentes consulares" que son agentes comerciales subalternos, dependientes del funcionario de carrera de la jurisdicción en que aquellos actúan. De modo que, la práctica va corrigiendo paulatinamente el vicioso estado anterior de cosas, con miras a una mejor elección y dignidad del personal consular, y un servicio mejor organizado y más favorable en las relaciones armónicas de los Estados.

26.—La mala organización del servicio consular, y el clamor de la prensa.

La necesidad de una mejor organización de la representación consular viene inspirando diariamente la propaganda de la prensa seria de estos países del Plata. Se destaca a menudo la deficiencia de ese servicio, especialmente a cargo de cónsules honorarios, los cuales, por el carácter de su misión, no responden con la debida amplitud e inteligencia a las obligaciones y responsabilidades propias de ese cometido. Ha ocurrido a veces que cónsules de esta clase ignoraban la geografía y la economía en sus formas más elementales y el idioma mismo del país que los había nombrado. Pero naturalmente pueden darse los casos también contrarios en que un "electi" desempeñe a satisfacción las funciones de un cónsul enviado. También puede ocurrir que un honorario, de origen extranjero, sea un fuerte comerciante que goza de alto prestigio social y hasta de influencia política y sus servicios pueden ser por este solo hecho muy apreciados, especialmente al viajero que solicita el consejo o auxilio de su cónsul en tierra extraña. Estos casos existen, pero son contadísimos, de mera excepción, sobre la cual no se debe fundar norma alguna positiva en provecho del país y prestigio de la institución consular. Mucho más frecuente es todo lo contrario; y el inconveniente de la representación honoraria confiada a personas ineptas para el cargo y de limitada responsabilidad, pónese de manifiesto en todas partes, llegando a crear los tales a veces verdaderos conflictos más o menos delicados que pueden afectar en ocasiones, la buena armonía o inteligencia recíproca de los países amigos.

Como ejemplo luminoso y concreto sobre este particular, conviene hacer notar uno que tuvo hace pocos años singular repercusión en los países de Sud América. El hecho ocurrió en Bolivia, donde a raíz de un movimiento revolucionario, fueron invadidos los consulados del Brasil. La causa de ello fué, según el miembro de la comisión de diplomacia y tratados de la cámara brasileña, Dr. Alberto Sarmento, la siguiente: el cónsul honorario del Brasil en La Paz, que era a la vez ciudadano boliviano, había indebidamente acordado el derecho de asilo al ciudadano Carlos Monti. Esto dió origen al conflicto que motivó un pedido de informes al gobierno

brasileño por parte del diputado M. Lacerda. El Dr. Sarmento, explicó lo sucedido, manifestando según la doctrina corriente, que tal derecho de asilo no podía ser acordado por un cónsul honorario que carecía de las prerrogativas de carácter diplomático que son acordadas a los cónsules en los países donde no existen ministros o encargados de negocios. Ese funcionario no podía ejercer el derecho de asilo porque en aquella capital existe una legación de Brasil. En el desarrollo de su exposición citó el caso de Dinamarca, *donde los cónsules brasileños gozan de prerrogativas diplomáticas que tienden a ser ampliadas*... El Sr. Sarmento terminó su discurso diciendo que, si hubo excesos en Bolivia, su gobierno sabría repararlos. La enojosa incidencia dió lugar a recíprocas y amistosas explicaciones con el esclarecimiento debido de los hechos.

He aquí, pues, una prueba concluyente de como puede la ineptitud de un funcionario consular honorario ser causa de conflictos o incidencias desagradables entre dos naciones. Un cónsul de carrera no habría podido desconocer por la sola competencia que supone su título, que tal derecho de asilo no está reservado para los consulados; lo cual debe ser conocimiento elementalísimo para un funcionario de esa clase.

La prensa de estos países, en tal ocasión y comentando el hecho referido, se extendió en consideraciones como las siguientes tomadas de "La Capital" (Rosario de Santa Fe): "...He aquí una prueba palpable respecto a uno de los tantos casos, a que se exponen las representaciones honorarias que, confiadas a personas completamente ajenas al país que representan, aventuran sus funciones a todos los riesgos de las cuestiones locales. No es suficiente que se trate de personas honorables, capaces de preocuparse de los intereses argentinos en el exterior, así sean de poco monto; *es preciso que los consulados se destinen a ciudadanos argentinos que puedan investir en todo concepto la representación del país y tengan los conocimientos necesarios para desempeñar el cargo regularmente.*" En predicar esta buena doctrina estamos interesados, y creemos que es la única destinada a triunfar.

27.—El valor y dignidad de la representación.

No existiendo, como ya se ha dicho, diferencias esenciales entre el servicio consular y el servicio diplomático, y aceptando como legítima y útil la actual tendencia a la fusión de ambas carreras en una sola y la denominación del título de cónsul reservada únicamente para los "missi", compréndese que *el valor y la dignidad de la representación en el exterior depende de la capacidad moral y científica y situación personal adecuada de quienes han de ejercer esas funciones.*

28.—La fusión de las dos carreras justificada por la comunidad de intereses.

Hemos explicado en forma diversa el carácter de los cónsules y las atribuciones que participan necesariamente de la naturaleza de su misión oficial. Al referirnos ahora a la misión diplomática, debemos insistir en manifestar que entre ambas funciones existe *una misma comunidad de intereses* relacionados con el prestigio de cada nación y el buen servicio de sus recíprocos negocios vitales y políticos. Que ambos funcionarios son factores importantes de acercamiento internacional, no cabe ya dudarlo. La misión del cónsul se la califica de más modesta y restringida, aunque profundamente más social: la del diplomático más amplia y elevada, de mayor lucidez y boato, de más íntima relación política entre los Estados.

Sin embargo, no parece existir substancialmente una misión subalterna de parte de los cónsules con relación a los diplomáticos, sino de cierta concurrencia final y común al mismo servicio del país, de recíproca colaboración, dado el actual mecanismo de estos tiempos regidos por hondos afanes económicos. No hay, positivamente hablando, verdaderos problemas o aspiraciones de expansión territorial sino económica de parte de los Estados. Se desean abrir nuevos mercados al intercambio comercial de productos, nuevas vías de comunicación. Se ansía llegar a una inteligencia recíproca de intereses comerciales y económicos, bajo la constante afirmación de que

las grandes conmociones o cambios de ese orden afectan en menor o mayor grado a todos los miembros de la comunidad internacional.

Por la última guerra quedó probado hasta la evidencia cómo alcanzan hasta nosotros y los países más lejanos del globo, las repercusiones o vibraciones económicas que arrancan de los tributos y gastos de una conflagración. La misión diplomática de nuestros días no tiene el interés de otros tiempos de realizar o auspiciar alianzas ventajosas entre príncipes, o enlaces de conveniencia política, ni estipular tratados defensivos de carácter belicoso, ni resolver litigiosas cuestiones de fronteras. Muchas de estas cuestiones, si existen, se mantienen en verdadero *statu quo,* y no hay razón más poderosa actualmente que la misma conveniencia general de conservar la paz. Mientras tanto, los pueblos necesitan vivir, mientras los congresos y los estadistas hacen declaraciones principistas bien solemnes y los diplomáticos llenan los propósitos de su misión en forma regular. La función decorativa, de relumbrón, de fastuosidad representativa, hoy suficientemente desprestigiada, está agonizando frente a las imperiosas necesidades morales y económicas de esta hora histórica. La buena organización del servicio diplomático requiere en este momento una selección más que nunca severa de su personal o de quienes han de cumplir en el exterior con misión tan delicada.

Todos los asuntos propios de la función consular están sumados en la diplomática; ésta es más amplia y solemne aún, en virtud de poseer mayores poderes y una jerarquía social y política más elevada. Sin embargo, no puede concebirse un buen diplomático dentro de los actuales días, sin conocer y comprender bien a fondo la naturaleza y contenido de la misión consular.

De ahí la necesidad entrevista por algunas naciones que tienen organizadas con este criterio de intercolaboración ambas carreras, habiéndoselas fusionado convenientemente, y existiendo en algunas, como Francia, por ejemplo, equivalencia entre los grados de ambas jerarquías, y exigiendo iguales condiciones de admisión y ascenso (Decretos de 1880, 1882, 1890, 1892, 1904 y 1906). En España, después de dos años de servicio pueden los funcionarios consulares de carrera ingresar definitivamente a la carrera diplomática, con el grado correspondiente, y de igual modo, un empleado diplomático, desde el grado de Secretario de primera clase para abajo, puede pa-

sar a desempeñar un cargo consular en comisión, y después de dos años de ejercicio, ingresar definitivamente en esta carrera con el grado correspondiente a la escala de sueldos. En algunas otras naciones existen disposiciones semejantes. Hay países, como el Uruguay, por ejemplo, que autorizan la adscripción de determinado número de funcionarios consulares a las Legaciones, para prestar en ellas servicios (Ley de 11 de noviembre de 1927, art. 16). Pero es de advertir que esta asimilación no surte efectos en el extranjero, donde los cónsules no pueden ejercer funciones diplomáticas sino en casos muy especiales y con el reconocimiento del soberano. F. de Martens *aconsejaba el pase de la carrera consular a la carrera diplomática,* y vice-versa, *debiendo,* a su juicio, *los agentes diplomáticos pasar algún tiempo en el servicio consular* a fin de familiarizarse con los múltiples intereses sociales, intelectuales y económicos propios de dichas funciones y hallarse así en condiciones favorables para realizar una buena política internacional, lo cual no parece posible sin conocer a fondo las necesidades privadas.

29.—Lo que debe entenderse en la definición de "agentes diplomáticos".

El vocablo "agente" se aplica a toda persona que obra a nombre de otro, que es encargado de una misión sea pública o privada. Bajo el título general de "agente diplomático" se designa a toda persona investida de una representación diplomática de cualquier grado que sea; es decir, el ministro público o la persona encargada de *representar* un Estado frente a otro Estado. Pero este *carácter representativo,* como se ha visto al tratar de dicho carácter respecto a los cónsules, ha sido interpretado con distintos criterios por algunos publicistas. Wheaton dice que los embajadores y otros ministros de primera clase están investidos exclusivamente de carácter representativo; que se los considera como representando especialmente al soberano o Estado que los envía. (*"Elementos de Derecho internacional"*). Martens coloca en la clase de ministros de primer orden, a los que gozan de carácter representativo, en *supremo grado* (*"Compendio de derecho de gentes"*). Pinheiro - Ferreira opina que ese *grado supremo* de representación, atribuído por Martens a la

categoría de embajador, no es, en último análisis, sino una frase de mera convención, que se repite como si significara mucho, por lo mismo que no se le da sentido alguno. Heffter reconoce que los agentes diplomáticos de primera clase son los únicos que tienen ese *grado supremo* señalado por Martens y que él califica de *eminente;* ésto, sin desconocer que los agentes diplomáticos de segundo orden, poseen también carácter representativo. (*"Derecho internacional público"*).

Klüber señala el *carácter representativo* como cualidad *esencial,* que es la *misma* en todos sus ministros, sea cual fuere la clase a que pertenezcan. Menciona también otra cualidad no esencial, sino accesoria, *accidental* y que admite gradaciones, y es su *carácter de ceremonia.* Refiriéndose luego al segundo artículo del arreglo diplomático hecho en el Congreso de Viena, nos dice: "Se ha acordado que los embajadores, legados y nuncios serían los únicos que tendrían *carácter representativo;* pero por esta expresión se ha querido significar el *carácter de ceremonia* de primera clase" (*"Derecho de gentes moderno de la Europa"*). Pradier-Fodéré admite igualmente las dos cualidades apuntadas por Klüber, la *esencial* y la *accidental,* entendiendo que sólo existe entre los agentes diplomáticos diferencia de jerarquía, sin rehusar a los mismos el carácter representativo, "tal como resulta de las costumbres, usos y tratados". Ha sido este segundo artículo del acta de receso del Congreso de Viena interpretado por Klüber, y que dice: "Los embajadores, legados o nuncios son los únicos que tienen *carácter representativo",* por su misma vaguedad e imprecisión, como bien se ha observado, "inagotable fuente de las más opuestas y más contradictorias apreciaciones" (Albertini: *"Derecho Diplomático",* pág. 43). Se ve, pues, que el carácter representativo admite cierta gradación que va del embajador al último grupo de la actual clasificación diplomática. Se habla así de un "grado supremo", de un grado "eminente", no obstante reconocérseles carácter representativo también a los agentes diplomáticos de segundo orden. Las categorías sólo significan variación en el ceremonial, *carácter de ceremonia,* como lo llama Klüber, siendo dicho carácter representativo la calidad *esencial* de toda investidura diplomática.

30.—La clasificación de los agentes diplomáticos.

El Reglamento general adoptado por el Congreso de Viena el 19 de marzo de 1815 y completado por el Congreso de Aix-la-Chapelle en 1818, clasificó legalmente a los agentes diplomáticos en los siguientes cuatro grupos o categorías: 1.º: Embajadores, legados o nuncios del Papa; 2.º: Enviados, ministros plenipotenciarios, u otras personas acreditadas ante los soberanos; 3.º: Ministros residentes acreditados de la misma manera; 4.º: Encargados de negocios acreditados ante los ministros de relaciones exteriores. Según este Reglamento, los ministros de primera clase son los únicos que deben ser considerados como representando la persona del soberano. La diversidad del rango no establece ninguna diferencia entre los agentes diplomáticos respecto al ejercicio de sus funciones, a su capacidad para negociar y a la validez de sus actos.

31.—Observaciones que sugiere la anterior clasificación; y los agentes diplomáticos de "menor grado".

En la anterior clasificación, no se considera para nada la existencia de los cónsules de carrera como agentes diplomáticos, ni la de los secretarios, oficiales y agregados de legación. Respecto a los primeros opinamos, de acuerdo con algunos publicistas, que debieran ser reconocidos como tales agentes, en virtud de haberse probado ser en *menor grado,* con más limitada esfera de acción, su carácter representativo que no puede discutirse, y es su calidad también *esencial;* pero en este caso debiera clasificárselos siguiendo el orden o categoría inferior que sigue a los encargados de negocios. En cuanto a los secretarios de embajada o de legación y oficiales diplomáticos, no cabe duda que están revestidos de *cierto carácter de representación,* como a la vez gozan de ciertas inmunidades que les son propias, aunque independientes de las del embajador o jefe de la misión.

Calvo dice respecto de los secretarios de embajada o de legación que ellos disfrutan, especialmente, como personas oficiales, de privilegios de agentes diplomáticos en lo que se refiere a la excepción

de la jurisdicción local; pero no tienen derecho a ningún ceremonial. Estos en virtud de ser nombrados por sus gobiernos y pertenecer a la carrera son ordinariamente presentados al soberano o jefe del Estado donde les ha sido fijada su residencia. A menos de existir órdenes formales en contrario, es ya regla establecida por la práctica, que el consejero de embajada o legación, o en su defecto, el primer secretario, reemplace al jefe de la misión impedido o ausente, y que sea presentado al ministro de relaciones exteriores del país como *encargado interino de negocios* de la embajada o de la legación.

La ley argentina dispone que, a falta del jefe de legación, el primer secretario desempeñará sus funciones con el título *ad interim,* sin necesidad de nombramiento especial. No así un cónsul general quien, para ser investido del cargo de encargado de negocios, necesita especial acuerdo del Senado.

Será preciso no confundir con tales secretarios a los que son secretarios privados del ministro, y están a su exclusivo servicio y no gozan de ningún derecho ni inmunidad diplomática, careciendo de carácter público, aunque estén exentos de la jurisdicción civil únicamente como reflejo de la independencia de la cual el jefe de la misión está revestido (Calvo: *"Dictionnarie Manuel de Diplomatie et de Droit International Public et Privé"*, pág. 386).

32.—Los secretarios de embajada o de legación.

Vése por el propio cometido de sus funciones que los secretarios de embajada o de legación pueden y deben en los casos ya expresados de impedimento o ausencia del titular de la misión, reemplazar a éste como encargado de negocios. Vale decir que deben estar no menos bien preparados en lo posible que el superior jerárquico, para la mejor realización de sus gestiones en casos semejantes, dividiendo de este modo la responsabilidad de la misión oficial que le ha sido encomendada a su jefe.

Los ministros suelen decir que "un buen secretario vale tanto como su mano derecha". La frase es la expresión de la realidad. Un mal secretario puede no sólo afectar el prestigio de la representación sino hasta crearle al titular, embajador o ministro serias dificultades. La confianza en ese sentido debe ser absoluta y merecida

de parte del jefe a su secretario. Más de un incidente desagradable han debido soportar algunos ministros a causa del mal servicio de sus secretarios, ya sea por ineptitud de los mismos, omisión o negligencia, o por infidencia escandalosa. El conocimiento, pues, de parte de estos empleados de la altura de la misión, de los deberes y funciones de la gestión diplomática, debe ser tan completo y profundo cuanto sea posible. A la idoneidad deberá agregarse siempre la capacidad moral, sin la cual toda diligencia por hábil que parezca, fracasará necesariamente.

33.—Derecho de legación, y misión de los agentes diplomáticos.

¿En qué ha de consistir, pues, la misión de un agente diplomático? Se dice que el *derecho de legación* permite enviar y recibir agentes diplomáticos. Esta facultad del Estado que *lega* en una persona ciertos poderes, determina el carácter específico y contenido de la representación. Tal derecho que es uno de los atributos de la soberanía, se emplea a fin de mantener y aumentar las relaciones internaciones y prevenir o resolver dificultades o conflictos. La ruptura de relaciones diplomáticas, significa, en consecuencia, el fin de la misión. El deseo de cordialidad y recíproca asistencia de las personas de la comunidad mundial, significa que ha de alentarse la creación de tales relaciones jurídicas y políticas entre los Estados y mantenerlas eficazmente, en forma activa y prestigiosa. Ya dijimos al principio, que el interés de la misma comunidad debe velar por lo mismo, por la fecundidad y armonía de tales relaciones mediante una acertada representación diplomática y consular. Las principales funciones de los agentes diplomáticos denuncian en su fondo la identidad de intereses señalada respecto de las funciones consulares, y ellas son, en esencia, las siguientes: ocuparse de las negociaciones de los asuntos del Estado que representan y de la protección y defensa de sus connacionales en todo aquello que se refiere al derecho de gentes. Los agentes diplomáticos están autorizados para recibir o redactar, a solicitud de sus nacionales, diferentes actos propios de la competencia notarial, tales como contratos de matrimonio, testamentos, donaciones, procuraciones, actos de estado civil, legalización de piezas administrativas, etc. Poseen además, la facultad

de otorgar pasaportes, como asimismo a los extranjeros que desean servir al país que aquellos representan (Calvo).

Para ser regularmente admitidos al desempeño de sus funciones, deben estar munidos de las *credenciales* en cuyo texto se determina el carácter de la representación. Obtenido el *reconocimiento* deben ajustarse en todo a las normas de conducta o *Instrucciones* que el Gobierno dicta a sus agentes diplomáticos acreditados en el exterior. Estas *Instrucciones* varían según las circunstancias en su forma, naturaleza y extensión, y dichos agentes no deberán apartarse de cumplir el texto expreso de las mismas, debiendo consultar al gobierno en casos de duda. Los Reglamentos diplomáticos contienen Instrucciones *generales;* pero las hay que son *verbales, escritas, especiales, secretas,* y algunas *reservadísimas.* La comunicación entre los representantes diplomáticos y sus respectivos gobiernos puede hacerse telegráficamente por medio del lenguaje secreto o *clave.* Los cónsules de carrera emplean también dicho lenguaje, por comunicación telegráfica por palabras o cifrada, cuando la reserva del asunto y urgencia del caso lo requieren. Es evidente que la gestión diplomática depende de la orientación de la política exterior del país representado. El antiguo concepto de la diplomacia, como sinónimo de astucia, suspicacia, y cortesanía se ha transformado en una nueva tendencia hacia la política internacional franca, abierta y sin disimulo de los Estados, cuyos agentes deben seguir sus propias inspiraciones.

La *misión de la Diplomacia,* ha sido bien definida por Fiore al decirnos que ella tiene por objeto: transformar la sociedad de hecho de los Estados en una sociedad de derecho; asegurar la paz, la libertad, el comercio pacífico, el trabajo, la prosperidad; propender a que las relaciones internacionales se desenvuelvan sobre bases jurídicas y, sin descuidar los intereses de cada país, no convertirlos en ideal supremo, sino procurar también los intereses generales y permanentes de la humanidad. No es poco lo que se pide ciertamente, y Fiore nos demuestra aquí cuán elevada y difícil es esa misión y *la propia responsabilidad del Estado frente a la sociedad internacional en la elección de sus agentes diplomáticos,* ya que siempre se ha de consular el "ideal supremo" que contempla los "intereses generales y permanentes de la humanidad", no sacrificándola o sometiéndola al interés siempre exclusivo y subalterno de cada país.

34.—Elección y nombramiento del personal diplomático y consular; diplomáticos de "carrera" y diplomáticos de "ocasión".

Dicha *elección* de las personas destinadas al servicio diplomático y consular deberá hacerse conforme al recto sentido que aconseja o se deriva de las anteriores consideraciones sobre la misión que corresponde a los representantes de ambas categorías. Cada Estado elige libremente sus propios diplomáticos y cónsules. Para la designación del Jefe de Embajada o Legación se llena la formalidad de consultar previamente si el candidato es *persona grata* al gobierno ante el cual ha de ser enviado. Dicha consulta no es necesaria para el nombramiento de otros diplomáticos ni los cónsules. Pero aunque el Estado es libre para nombrar a quienes han de representarlo, adquiere por este solo hecho cierta responsabilidad en su conducta como persona internacional, porque ha de enviar funcionarios dignos y respetuosos de las normas jurídicas aceptadas por el derecho común, capaces de comprender con altura el significado y alcance de su misión pacífica y de responder en todo lealmente no sólo a los intereses de su gobierno sino también al buen trato obtenido de parte de la nación cerca de la cual han sido acreditados.

Está en la propia conveniencia seleccionar cada país las personas que han de representarlo en el servicio consular y diplomático. En lo que toca a los del servicio representativo más elevado, hay diplomáticos de *carrera* y diplomáticos de *ocasión*. Los primeros deben haber acreditado su idoneidad mediante certificado o título de competencia, o en forma equivalente, y entran en funciones como profesión exclusiva, estableciéndose para ellos la correspondiente escala jerárquica por ascensos sucesivos. Los segundos, con o sin poseer estudios especiales, entran a dicho servicio sin hacer de su cargo la profesión habitual. Son de opinión la mayoría de los tratadistas que la carrera diplomática debe reglamentarse y que los diplomáticos de *ocasión* no convienen a la naturaleza elevada de tal servicio, pues comunmente carecen de la preparación técnica y de la experiencia necesarias y "se ven obligados a adquirir los conocimientos empíricos, a costa de grandes sacrificios, tropezando a cada paso con problemas que no alcanzan a descifrar y situaciones que les parecen complejas, cuando en realidad son de un manejo sencillo para los

diplomáticos de carrera". Esta es la opinión concordante de Martens, Hefter, Pradier-Fodéré, Lisboa y otros escritores (véanse las siguientes obras: Martens, *"Le guide diplomatique"*, T. I, pág. 3; Heffter, *"Le droit international de l'Europe"*, pág. 531; Pradier-Fodéré, ob. cit. t. I, pág. 51; Lisboa Enrique, *"Les foncions diplomatiques en temps de paix,* 1908, pág. 28). Como se ve, los mismos problemas suscitados en la cuestión de idoneidad con título habilitante de los cónsules "missi" e inconveniencia del servicio consular *honorario,* son los que se refieren substancialmente a la ineficacia de los diplomáticos de *ocasión* frente a las aptitudes especiales de los de *carrera.*

35.—Provisión de los cargos diplomáticos y consulares, y la reglamentación de ambas carreras.

La cuestión de la *admisión* al servicio diplomático y consular deberá ser, pues, objeto de una reglamentación científica seria. Muchas naciones han comprendido la necesidad de seleccionar su personal al servicio en el exterior exigiendo de los candidatos idoneidad acreditada por institutos oficiales de enseñanza y especiales condiciones personales. La elección de los mismos es materia que debe interesar directamente al Estado por razones de su propio prestigio en el extranjero. En la provisión de dichos cargos, por regla general, se exige que tales funcionarios deben desempeñar sus funciones de acuerdo a la naturaleza y conocimiento científico de las mismas, a los principios del Derecho internacional, a lo dispuesto en los trabajos y convenios y a los usos establecidos en el país en que residen. Y ¿cómo han de cumplir con su misión si ignoran tales cosas? Se debe exigir de ellos, pues, una preparación integral adecuada a la naturaleza y fines de sus respectivas misiones, que, frecuentemente les falta, según es notorio, a los que son cónsules *honorarios* o diplomáticos de *ocasión.*

En cuanto a la preparación propia de los funcionarios de carrera, ella deberá efectuarse conforme a las necesidades de los nuevos tiempos, a las múltiples exigencias de la actual vida internacional. Será preciso conocer y comprender a fondo a ésta vida, a fin de servirla mejor en el interés del país y de la comunidad de los pue-

blos. La posesión del título universitario como garantía presuntiva de *idoneidad* ha de seguirse de la *prueba.* A falta de aquel título, podrán aceptarse testimonios de competencia equivalentes o preparación notoriamente reconocida.

La reglamentación de dichas carreras, reclamaría en favor de los que las cursen en nuestras universidades el "estatuto del funcionario diplomático y consular". Ciertamente si obtenidos los títulos universitarios que han de habilitar para el ejercicio de dichas carreras, falta la protección legal para tales títulos, ¿qué valor positivo han de tener los tales en la administración pública? (Véase Rafael Bielsa: *"La Autarquía de las Universidades"*, pág. 82, donde este notable maestro de Derecho Administrativo, hace referencia a la necesidad de crear un "estatuto legal de funcionarios" que establezca la "protección legal" de los títulos universitarios que habilitan para la carrera administrativa).

36.—Necesidad de orientar los estudios de dichas carreras de acuerdo con sus funciones.

Tal es, pues, como queda esbozado, el cuadro general de las distintas y principales cuestiones relacionadas con la *necesidad de orientar los estudios de las carreras consular y diplomática, de acuerdo con la naturaleza y fines de tales funciones, con la doctrina que sostiene el carácter público y representativo de los cónsules y con la conveniencia que existe de fusionar ambas carreras en una sola.*

Hemos, como se ha visto, planteado brevemente tales cuestiones, y hemos dado nuestra respuesta personal a las mismas, trayendo a la discusión las diversas doctrinas y opiniones jurídicas que hemos creído más oportunas y apropiadas a ese objeto. Tócanos ahora estudiar por separado y de un modo no general sino específico, los *factores complejos de la función consular y diplomática.* De este modo nuestro pensamiento central será bien visible: *preparar primero buenos cónsules para convertirlos luego en buenos diplomáticos.*

SEGUNDA PARTE

SEGUNDA PARTE

Los factotrs complejos de la función consular y diplomática

37.—Para ser un buen diplomático es necesario ser antes un buen cónsul.

El príncipe de Talleyrand, siguiendo el criterio dominante de su época en que se les negaba a los cónsules el carácter de agentes o ministros públicos de sus gobiernos, había respondido a un cónsul que le pedía instrucciones: "Instrucciones para un cónsul? Acordaos de que no sois nada, absolutamente nada, y que yo nunca he oído hablar de vos". Sin embargo, esto no impedía que el mismo Talleyrand, pronunciase en otra ocasión, — conformándose en ésto con los actuales principios y experiencia acerca de las difíciles funciones consulares— al hacer el elogio del Conde de Reinhard: "Aprés avoir été un Ministre habile que de choses il faut savoir encore pour ètre un bon Consul!"

Los factores complejos que intervienen en la función consular y diplomática participan necesariamente de la naturaleza de sus respectivas misiones. Estos factores deberán estudiarse teniendo en cuenta el Derecho consular en sus relaciones con el Derecho diplomático y considerando en su parte más pertinente los nuevos cimientos y aspiraciones de la vida internacional. Las sucesivas transformaciones de la vida diplomática hasta nuestros días con el creciente progreso de la institución consular, han venido a darnos los signos vi-

sibles de una perfecta correspondencia de ideales comunes. Estas señales denotan estar destinadas a proceder paralelamente ambas instituciones en los tiempos modernos, como bien lo advierte Contuzzi (obr. cit., v. I, págs. 431-443).

El desenvolvimiento progresivo de la sociedad internacional de los Estados nos ha traído la justa medida de ese mismo progreso y expansión del Derecho diplomático y consular. Basta para ello ver el camino andado desde los días en que se introdujo durante la Edad Media y principios de la Era Moderna el uso de las legaciones permanentes. El paralelismo señalado se observa: por la correspondencia entre el curso de las relaciones diplomáticas de los Estados y el desenvolvimiento de las distintas relaciones de orden social y jurídico entre los respectivos países; por las ventajas que se deducen del funcionamiento continuado de la función consular en el período de la interrupción de las relaciones diplomáticas; por la génesis del Derecho diplomático y del Derecho consular sobre la base del arte de la diplomacia y de la práctica de los consulados; por la correspondencia entre las instituciones del Derecho diplomático y las instituciones del Derecho consular, análogamente a los puntos de contacto subsistentes entre la institución de la Diplomacia y la institución del Consulado. "La institución de la Diplomacia, — nos dice el autor antes citado, — se conecta íntimamente a la institución del Consulado, sea por las atribuciones que le son propias, sea por la serie de las funciones consulares diferidas a los Agentes diplomáticos y de las funciones diplomáticas conferidas por delegación a los Cónsules. La Diplomacia no ha agotado su tarea en la historia; pero tiene todavía, delante de sí, un espléndido porvenir en el desenvolvimiento progresivo de la vida internacional" (ibidem; pág. 437).

Aunque junto con esa "conexión" o puntos de contacto entre ambas actividades, se señalen también las distinciones propias entre uno y otro campo de acción, es evidente que ambas misiones tendiendo al fin de trabajar por el servicio del país y de la comunidad internacional, deben estar circundadas de prestigio y autoridad cada vez mayores. Tales prestigio y autoridad deben también, en lo posible, ser merecidos, y para que lo sean, cada Estado debe interesarse especialmente. Y uno de los métodos aconsejados para ello, el más racional y justo de todos, indica la necesidad de tener una clase de di-

plomáticos y cónsules debidamente preparada para el desempeño de sus funciones.

38.—Los límites de las funciones consulares y diplomáticas.

¿Cuáles son, pues esas funciones? Deberán englobarse en una sola corriente de conocimientos, con igual extensión y profundidad para las dos carreras? Sin duda alguna ambas carreras están delimitadas hasta aquí en la práctica por zonas diferentes; la una, la diplomática, es por su misma índole más elevada, de mayor jerarquía, más amplia y supone conocimientos más genéricos; la otra, la consular, es más modesta, más restringida y supone conocimientos más especializados, más técnicos. Sábese que es complejo el sistema de relaciones existentes entre los Estados y variadísimo el campo en que se mueven sus recíprocos intereses, y es vasta la tarea de asistencia del país a favor de sus nacionales en el exterior; por lo cual, el orden de esa complejidad propia de la función diplomática y consular se coordina necesaria e íntimamente con las diversas ramas del Derecho público y privado, tanto interno como internacional. Y como son los funcionarios diplomáticos y consulares los funcionarios públicos de un Estado destinados a desenvolver sus actividades en el extranjero, dedúcese que su preparación deberá ceñirse a las exigencias de la misión respectiva.

Por lo mismo, entendemos que hay poderosas razones para que un diplomático conozca primero las funciones consulares, no existiendo las mismas razones para que un cónsul que no desee ingresar a la carrera diplomática o no deba ejercer funciones de esta clase, amplíe sus conocimientos de orden superior conforme a la extensión del cometido de las funciones propias de la última. El diplomático supone el todo y debe velar por el todo, y el cónsul la parte, y debe velar por la parte; aquél, pues, debe contener a ésta, si quiere colocarse a la altura de su misión y de las necesidades de este momento histórico. Esto nos parece axiomático en la preparación del funcionario diplomático. Aunque sean distintas las acciones de la institución diplomática y la institución consular, deben, sin embargo, coordenarse entre sí, manteniéndose en continuo contacto con las relaciones recíprocas de los Estados. "El Derecho diplomático y el De-

recho consular no son dos ramas del Derecho internacional, sino dos complejos sistemáticos de normas entre sí coordenadas y directas, destinadas a hacer que el Derecho internacional se traduzca en la práctica, mediante los órganos de la Diplomacia y de los Consulados, en la consecución del supremo resultado: que la sociedad internacional se mantenga como un organismo, tanto del punto de vista de las relaciones entre Estado y Estado, como del punto de vista de las relaciones entre los ciudadanos de un Estado y la autoridad de un país extranjero, en el cual ellos se encuentran" (ibidem; pág. 441).

Se alcanza, pues, a ver que, aun no debiendo un diplomático desempeñar funciones consulares que suponen siempre un aprendizaje o tirocinio difícil y serio, está sin embargo, en el interés y en la eficacia de su misión el conocerlas. Por lo mismo, siguiendo nuestra doctrina de que para ser un buen diplomático es preciso ser antes un buen cónsul, debemos señalar específicamente el contenido de tales funciones. Un ministro o jefe de misión, o quien en caso de su ausencia o impedimento deba reemplazarlos, es el superior jerárquico natural y legal de los funcionarios consulares de su pais ante el que está acreditado. Por consiguiente, ejerce la suprema vigilancia y autoridad sobre los mismos en tales casos; y deben éstos admitir sus propios consejos, órdenes y resoluciones. Una cuestión difícil o grave no resuelta por el cónsul y que reclame una solución urgente de persona superior autorizada, deberá ser sometida al jefe de la misión en el país, en caso de no existir un cónsul general; y este mismo, si existe, no tiene otro medio inmediato — fuera del recurso telegráfico al Ministro de Relaciones — para resolver hasta donde sea posible sus propias dificultades.

Queda así dicho, que tales funciones deberán ser conocidas por el mismo diplomático que debe ejercer una perfecta superintendencia, con conocimiento de causa, sobre los funcionarios consulares de su jurisdicciión, cuyos actos pueda autorizar o desautorizar a nombre de su gobierno. Parece obvio decir, de acuerdo con estas consideraciones, que tales conocimientos por técnicos que algunos de ellos parezcan, deben alcanzarse por ambos funcionarios con idéntica extensión y profundidad, por distintas que sean en la práctica las actividades y atribuciones de los mismos.

39.—Los factores complejos del éxito de la misión consular y la diplomática.

Aceptado el principio de razón y de conveniencia de la fusión de las dos carreras en una sola, o la unificación de tal servicio en el exterior con sus correspondientes jerarquías, el anterior punto de vista acerca del conocimiento de las funciones de parte del diplomático, se afirma aún en forma más clara y convincente. Los mismos complejos factores que *determinan* el buen resultado de la misión diplomática, son los que intervienen en forma coordenada en el éxito de la misión consular. La eficacia de la misión diplomática y consular depende, por lo tanto, — respecto del funcionario mismo — de los tres órdenes de factores siguientes:

a): *Los factores científicos y culturales;*
b): *Los factores morales;*
c): *Los factores psico-individuales.*

40.—Concepto general de los factores determinantes.

Corresponde a los *primeros factores*: una preparación jurídico-económica adecuada al conocimiento técnico y específico de las funciones consulares; una *prueba de la capacidad* que corresponda al orden complejo de esas funciones, que justifique la idoneidad *presuntiva* del título universitario; cierta cultura integral de disciplinas generalmente desinteresadas de carácter filosófico, literario y artístico. Todos estos elementos de juicio para definir cierto valor positivamente apreciable en la elección de los candidatos, han de ser considerados con un criterio selectivo, inspirado únicamente en el interés del país y su propio prestigio en el exterior.

Corresponde a los *segundos factores*: la *capacidad moral* del candidato que no ha de confundirse con su *idoneidad;* es decir, los antecedentes personales de su buena conducta tanto pública como privada. Y finalmente, corresponde a los *terceros factores,* las aptitudes necesarias psico-individuales siguientes: claridad de inteligencia; amplitud de juicio; sentido del orden; buena memoria; facilidad de expresión; comprensión rápida; habilidad diplomática, tacto y dis-

creción; carácter definido; espíritu de observación; don de gentes; urbanidad, sociabilidad y simpatía; adaptación a problemas nuevos; fuerza de sugestión; serenidad de ánimo; confianza en sí mismo; laboriosidad; salud y buena presencia. Estos factores juntos con los de los dos anteriores grupos (*factores científicos y culturales y factores morales*) han de constituir el *desideratum,* es decir, los *factores determinantes,* por excelencia, del buen desempeño y éxito de la función, con utilidad y prestigio de la representación exterior. De lo cual resultará conveniencia general en las mutuas relaciones de los Estados.

41.—Ordenación específica de las funciones consulares.

De acuerdo con el primer grupo de los factores complejos de la misión consular y diplomática, debemos señalar las principales funciones propias del ejercicio de ambas carreras, estudiando someramente la ordenación específica de las consulares. "Las atribuciones consulares — dice Gestoso y Acosta — exigen en su ejercicio *una gran suma de conocimientos, una ilustración no común en el cónsul, si ha de llenar en beneficio del Estado su misión, y al mismo tiempo gran prudencia y tacto* para captarse las simpatías y el agradecimiento de sus connacionales residentes o transeuntes en el lugar donde ejercen su difícil y espinoso cargo" (obr. cit., t. I, pág. 380). Tales atribuciones divídense en *políticas, comerciales, relacionadas con la marina, sanitarias, administrativas, judiciales y relativas al Estado Civil, y notariales.*

42.—Funciones políticas.

La tutela en el exterior de los intereses generales del Estado determina el contenido de las funciones políticas inherentes a la naturaleza misma de la institución consular. Los cónsules deben informarse del estado político, social y económico del país de su residencia, y dar cuenta ya sea a la legación o a su gobierno de aquellas cosas en que pueda estar interesada su nación. Es incumbencia de los mismos velar por el cumplimiento de los tratados celebrados con el país que representan y denunciar a su gobierno la inobservancia

de ellos. En los países en que no existe representación diplomática de su Estado, deberán dirigirse a su gobierno las comunicaciones políticas oportunas. Pueden emplear en sus informes oficiales de carácter confidencial, sus opiniones acerca de graves cuestiones políticas de carácter interno o externo, de cuya noticia pueda resultar elementos de juicio útiles para la orientación de la política internacional de su país. Está en sus atribuciones velar por el respeto debido a su bandera. Reclaman para sí mismos, en homenaje a su nación, las exenciones y prerrogativas a que tienen derecho los de su clase. Tienen la representación judiciaria en la tutela de los intereses del Estado y muy especialmente de los intereses comerciales. En sus relaciones con el Ministerio de Relaciones del país que representa, puede informar sobre todo lo que se refiera a la vigilancia en materia comercial o industrial, señalar el giro de los acontecimientos posibles, prever con criterio avizor las catástrofes, o indicar los peligros que pueden amenazar a aquellos intereses que afecten de modo directo o indirecto las relaciones económicas, comerciales, sociales y políticas, la prosperidad o el prestigio de su nación. También desempeñan, como es sabido, por delegación del propio gobierno, funciones diplomáticas. En caso de existir enemigos de su país, o del gobierno constituído, deben dar cuenta al poder oficial de su nación de sus intrigas y maquinaciones, empleando para ello el camino más corto y conveniente.

43.—Funciones comerciales.

Es de competencia de los cónsules estudiar, conocer a fondo el estado general del comercio, sus distintas ramificaciones, conflictos e intereses en el país en que residen. Deben mantener comunicación directa con las autoridades aduaneras, institutos comerciales de la localidad, establecer víncules entre los comerciantes de la plaza en que actúan y los de su país, informando constantemente acerca de la importación y exportación del país en que se encuentran. Deben estar en condiciones de poder informar en todo aquello que se refiera al comercio continental y marítimo de su país, y dar a los marinos y comerciantes nacionales y extranjeros toda noticia que éstos solici-

taren acerca de leyes locales, tratados, convenciones y reglamentos de comercio.

Deben conocer a fondo las fuentes de producción nacional de su país y de aquel en que tienen su residencia, facilitando toda gestión en el sentido de aumentar el intercambio comercial entre ambos, esforzándose en buscar en el exterior para los productos nacionales, mercados ventajosos, "creando consumidores". Deben tener exacto conocimiento de las prohibiciones en materia de exportación e importación de mercaderías, así en el sitio en que estuvieren como en el país que representaren, a fin de prevenir el contrabando y el comercio ilícito. Deben mantener comunicación con las Aduanas de su país a cuya dirección comunicará por la vía más breve toda noticia o sospecha concerniente al intento de contrabando o introducción de artículos de introducción prohibida. Pueden visar los manifiestos y conocimientos de la carga de un buque, expedir certificados del origen de las mercaderías, de la venta de ellos en remate público; visar libros de comercio y extender libros de compra, venta, permuta, fletes, u otros semejantes.

Algunas naciones, como España, por ejemplo, señalan a sus cónsules el deber de gestionar la formación de las Cámaras de Comercio, de las cuales son presidentes honorarios, en todas aquellas plazas donde lo permita el desarrollo de la exportación nacional. Procuran el arreglo amistoso entre los capitanes de los buques de su bandera y los comerciantes nacionales de su jurisdicción. Tendrán, en fin, como principal deber, el proteger los intereses *mercantiles* del país cuyos intereses sirven y el de sus connacionales en el lugar de su residencia.

44.—Funciones relacionadas con la marina.

La *vigilancia de la navegación comercial* es de especial incumbencia de los cónsules, teniendo además funciones que se relacionan con la *marina de guerra.* Su importancia de tales funciones es de alcance tan universal en las relaciones comerciales de los Estados, que se ha fijado ya la conveniencia de recoger en un texto único, todas las atribuciones concernientes a los cónsules respecto al comercio marítimo o a la navegación. Los esfuerzos de distintos congresos

y conferencias para llegar a la codificación universal del Derecho Marítimo y de uniformar los procedimientos consulares en un reglamento común, son ya bien conocidas en estos últimos tiempos (*).

Las atribuciones de los cónsules respecto a la marina mercante

---

(*) Una resolución aprobada por la Tercera Conferencia Comercial Panamericana que se reunió en Wáshington en Mayo de 1927 dice lo siguiente:

"Considerando que al comercio interamericano lo estorba la diversidad de procedimientos consulares que existen en los diferentes países americanos.

Se resuelve que la Tercera Conferencia Comercial Panamericana recomiende la creación de un Comité Panamericano que se encargue de estudiar, en cuanto sea posible, la simplificación y normalización de los trámites consulares relacionados con el comercio interamericano, sin perjudicar los intereses nacionales de los respectivos países.

Se recomienda a la vez al Consejo Directivo de la Unión Panamericana que fije, tan pronto como le sea posible, la fecha de reunión de dicho comité y que invite a los gobiernos-miembros de la Unión a que designen los respectivos comisionados técnicos que hayan de representarlos.

Se recomienda a la Unión Panamericana que trasmita a los respectivos gobiernos miembros de la institución los resultados de los trabajos del mencionado comité, con el objeto de que, si lo consideran conveniente, den instrucciones a sus delegados para que sometan los trabajos y conclusiones a que haya llegado el comité a la consideración de la Sexta Conferencia Panamericana.

Se recomienda, además, a la Unión Panamericana que en cooperación con la Alta Comisión Interamericana lleve a cabo el trabajo preliminar relacionado con la preparación de las labores de la conferencia y reúna el material que haya de servir de estudio al comité."

Los principales temas que debían estudiar los miembros de la referida Comisión ante la Sexta Conferencia Panamericana, se encuentran bien delineados en el programa de trabajo que se ha preparado y cuyo texto es el siguiente:

I

Documentos consulares

1. Reducción del número de documentos de exportación que requieren visa consular.
2. Simplificación de los datos que se exigen en las facturas consulares.
3. Posibilidad de adoptar una forma universal de factura consular.
4. Unificación en tamaño de la forma para factura consular.
5. Unidades en cuanto a lenguajes, monedas y medidas cuantitativas que se deben emplear en las facturas consulares.

nacional es de amplia protección, vigilancia y tutela sobre sus intereses. Deben cuidar que la nacionalidad de las naves esté bien documentada. Ejercen jurisdicción sobre todos los oficiales y gente de mar de su país desde que el buque arriba al puerto donde tales funcionarios residen, debiendo los capitanes considerar al cónsul como su jefe directo y ejecutar sus órdenes. Deciden las distintas controversias que puedan surgir entre capitanes de barcos de su nación, y

---

Número de copias de la factura consular que deben exigirse.

7. Supresión de las tarifas marítimas de carga en las facturas consulares.

8. Proporcionar las medidas necesarias para permitir las cartas de corrección, en caso de error en las facturas consulares después de llegada la mercancía.

II

Derechos consulares

1. Los derechos consulares como cuota por servicios y no como un impuesto adicional.

2. Posibilidad de reducir y unificar los derechos consulares.

III

Prácticas y procedimientos consulares

1. Uniformidad de las prácticas consulares dentro de cada país.

2. Unificación del tiempo que se requiere para la visa acostumbrada.

3. Proporcionar las medidas necesarias para un servicio rápido en casos de urgencia, previo pago de una cuota especial moderada.

4. Legalización de copias duplicadas cuando se solicite.

5. Instrucciones consulares adecuadas sobre declaración de mercancías y preparación de facturas.

6. El correo en el manejo de documentos de exportación.

7. Formas de facturas consulares expedidas oficialmente o impresas por el comercio.

IV

Documentación para embarques por encomiendas postales

1. Eliminación de documentos y derechos consulares en los embarques postales de poco valor.

2. Facilidades para los embarques por encomienda postal.

entre éstos y los tripulantes o pasajeros. Despachan dando su visto bueno a los documentos del buque; otorgan el permiso de salida del mismo ante la autoridad local, o lo detienen, si hay justo motivo para ello. Exigen el cumplimiento de las leyes y reglamentos locales portuarios, aduaneros, etc. Procuran la franquicia en favor de la nave que hubiere sido detenida por la autoridad local; protegen sus intereses comprometidos, y si no obtuvieren resultado, lo comunicarán a su superior inmediato, a la legación, o al Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizan protestas con motivo de averías. Intervienen autorizando los actos de venta de los barcos, los préstamos a la gruesa, y en casos de salvamentos y naufragios. Autorizan el contrato de fletamento y el otorgamiento o cancelación de fianza hipotecaria, y el cese de la bandera del buque nacional. Conceden, especialmente si son cónsules generales, el pasavante o patente provisoria a un buque. En fin, sus numerosas atribuciones se extienden a todas las relaciones náuticas, ejerciendo policía a bordo y plenos poderes disciplinarios y jurisdicción penal marítima.

45.—Funciones sanitarias.

La vigilancia y observación de todo lo que pueda afectar, — por virtud de las comunicaciones internacionales aéreas, marítimas, fluviales o terrestres, — la salud de su país, es resorte propio de las atribuciones consulares relativas a la policía sanitaria, del punto de vista de la sanidad local. En ese sentido otorgan *patente consular de sanidad* y visan las *patentes de sanidad local* correspondientes al despacho de los buques que se dirigen del puerto de su residencia a puertos de su país, ya sea para hacer escala en ellos o terminar su jira. En las patentes consulares manifestarán el estado higiénico del buque, el de los pasajeros y la tripulación, el estado sanitario del puerto y de la ciudad, las enfermedades reinantes, etc. En caso de epidemias o enfermedades infecto-contagiosas que importasen peligro para la salud pública, no darán patente limpia, y prevendrán a las autoridades competentes de su nación por la vía más corta del peligro de las mismas, teniendo mucho cuidado de no causar por exceso de celo, injustas alarmas.

Deben enviar informes periódicos sobre la salud pública del lu-

gar de su residencia. Pueden otorgar certificados de desinfección cuando deban intervenir en la introducción de cadáveres a su país, subordinando dichos certificados a las declaraciones previas de los facultativos o peritos, a fin de que la exhumación y el transporte se realicen conforme a los reglamentos sanitarios de su nación. En las fronteras de tierra, a falta de patentes, en caso de que el país vecino esté infectado o haya peligro de enfermedad contagiosa, pueden otorgar certificados, pasaportes u otros documentos, aplicando en lo posible las mismas normas exigidas en las patentes sanitarias.

46.—Funciones administrativas.

Los funcionarios consulares son auxiliares de la administración general del Estado. Sus atribuciones en ese sentido pueden clasificarse por la naturaleza de las servicios que realicen. Ejercen determinados *derechos de policía* respecto a sus nacionales residentes en su jurisdicción consular. Expiden pasaportes a favor de los mismos y visan los de los extranjeros. Inscriben en el Registro o Matrícula del Consulado, los nombres de sus connacionales a fin de poder gozar de la mayor protección del cónsul; y les expide el acta o certificado de nacionalidad correspondiente. Esta protección dispensada por el funcionario consular a los de su país en el sitio de su residencia, está consagrada no sólo por la práctica sino por tratados y convenios. Ch. de Martens dice a este respecto: "En todo el distrito consular, el cónsul es el protector natural de sus compatriotas, les debe sus buenos oficios y su apoyo en toda cuestión en que sus intereses legítimos fuesen perjudicados o desconocidos; ejerce sobre ellos una vigilancia paternal, los amonesta cuando, por su mala conducta, se hacen sospechosos a las autoridades del país, y siempre que sus actos o palabras pudieren ocasionar dificultades entre los dos gobiernos; les asiste con sus buenos consejos cuando se dirigen a él para pedirle instrucciones o datos que su posición le pone en estado de conocer; se empeña en mantener intactos, en cada uno de ellos, el honor y el crédito de la madre Patria. En sus relaciones oficiales, y aún en las privadas con los miembros de su colonia, de la cual es jefe, obra con la circunspección que exige el carácter público de que está investido; rehusa, por consiguiente, su interven-

ción o apoyo a aquellos que en un asunto cualquiera hubieran incurrido en las justas severidades de la ley o que quisiesen mezclarse en operaciones incompatibles con los deberes de su cargo. Si se trata de dificultades entre ellos, les exhorta a recurrir de preferencia a un arbitraje antes que a la vía siempre costosa de la justicia ordinaria". (*Guide diplomatique*", t. I, págs. 73 y 74).

La protección de los cónsules puede extenderse aún a los extranjeros en caso de carecer éstos de representantes y pertenecer a una nación amiga, en virtud de tratados o convenios expresos, de las circunstancias o de autorizaciones especiales. Las atribuciones administrativas les permiten expedir certificados de vida y de residencia; legalizar actos o documentos otorgados por las autoridades competentes y aún por simples particulares; expedir o visar patentes de sanidad y certificaciones sanitarias de las mercancías; certificar las cuarentenas de los buques hechas en puertos extranjeros; vigilar el cumplimiento de las leyes sanitarias en la introducción de animales, plantas y cadáveres a su país, e informar periódicamente, si no hay urgencia para ello, sobre el estado de salud de su distrito.

En sus relaciones con la marina mercante, actuando como inspectores y protectores de la navegación y el comercio marítimos, expiden pasavantes, intervienen en toda la documentación de los barcos nacionales, visándola, expidiendo los certificados de salida en carga o en lastre, autorizando la salida de los mismos, hallándose en condiciones de navegabilidad; intervienen asimismo en el cese de la bandera, en el salvamento y en todo lo que se refiere a las incidencias provocadas por el naufragio, instruyendo oportunos expedientes. Su derecho de policía sobre los buques de su nación es absoluto. Los funcionarios consulares intervienen como auxiliares de la Administración de Guerra y Marina; facilitan a los comandantes de buques de guerra los auxilios necesarios; administran las presas marítimas en tiempo de guerra y repatrian en dichos buques a sus nacionales. Ejercen funciones derivadas de las relaciones concernientes a la emigración y realizan acciones de vigilancia sobre las instituciones nacionales que funcionan en el exterior.

47.—Funciones judiciales y relativas al Estado Civil.

Corresponde a los cónsules intervenir como *árbitros* en los desacuerdos de sus nacionales o entre éstos y extranjeros; y si son solicitados, aún sin tener imperio judicial, pueden componer amigablemente las diferencias entre sus conciudadanos; resolver todas las cuestiones o dificultades que se susciten entre capitanes y tripulantes de los buques mercantes de su nación; aplicar las correcciones o castigos necesarios en caso de faltas menores cometidas a bordo; instruir los sumarios pertinentes a delitos o crímenes perpetrados fuera de las aguas territoriales extranjeras; tomar las medidas disciplinarias o providencias que juzgue convenientes, remitiendo por vía segura a su gobierno los delincuentes; reclamar de la autoridad local la aprehensión y entrega de los desertores; y en cuanto al ejercicio de la *jurisdicción voluntaria,* algunas naciones, como España, por ejemplo, admiten que pueden dichos funcionarios ejercerla entre sus nacionales, ajustándose, tanto en asuntos civiles como mercantiles, a las prescripciones de la ley. (Art. 2.118 de la "Ley de Enjuiciamiento Civil").

En los países en que los tratados, convenciones y costumbres lo permiten, los cónsules pueden administrar justicia en lo civil y en lo criminal en primera instancia entre súbditos y contra súbditos de su nación; intervienen en las sucesiones *ab-intestato;* instruyen diligencias sobre accidentes marítimos, y en casos de abordaje, averías, arribadas forzosas y naufragios ocurridos en alta mar, instruyen los sumarios oportunos al esclarecimiento de las causas de estos accidentes. Pueden asimismo tomar declaraciones juradas por comisión de los Tribunales de la nación que representan y trasmitir a las autoridades competentes del país de su residencia las citaciones, sentencias y demás actos judiciales de las autoridades de su país y enviar a éstas las que reciban de las autoridades locales. De acuerdo con las leyes del sitio, los cónsules pueden ejercer el cargo de tutores de menores o curadores de incapaces desamparados; e intervienen como representantes de los herederos ausentes o incapaces que carezcan de otra representación. Como encargados del Registro del Estado Civil en sus respectivas *jurisdicciones,* inscriben en la Matrícula a los de su nación domiciliados en el lugar de la residencia consular; inscriben los nacimientos de los hijos de padres nacionales, los reconocimientos, las legitimaciones, los matrimonios y defunciones; y según algunas legislaciones, están autorizados a cele-

brar matrimonios entre ciudadanos naturales de la misma nación; pero es de advertir que tales facultades acordadas a los cónsules están sujetas a muchas restricciones. "Cuando se adopta la locución comunmente en uso *"Jurisdicción consular"*, — dice Contuzzi — se entiende la jurisdicción *in senso lato,* es decir lo que es propio de las funciones que incumben a los Consulados como Autoridad administrativa, notarial, como oficiales de Estado civil, etc.; se entiende la explicación de una serie de funciones de orden jurídico, distintas de las funciones de orden administrativo o notarial, más bien afines a las funciones judiciales si bien de tipo no jurisdiccional en el sentido técnico; son, en substancia, funciones análogas a aquellas que, sobre la misma materia, son devueltas a los magistrados del Estado, pero que en el exterior son ejercidas por los cónsules todos, aunque no revestidas de potestad judicial; y con la sola condición que no se opongan las convenciones internacionales particulares ni aún las leyes territoriales. En los países del *derecho común* (entiende Contuzzi bajo esta designación aquellos países en que no está consentida la jurisdicción civil ni contenciosa ni voluntaria propiamente dicha, y donde, por consecuencia, no está consentida la jurisdicción penal, los países en fin de cultura occidental, donde no rige el régimen de las capitulaciones ya sea porque jamás se ha implantado o porque ha sido abolido con el tiempo), esto es, en los distritos consulares sin jurisdicción, ejercitan los cónsules algunas funciones que en el Estado se encuentran unidas a los magistrados ordinarios; pero no importan dichas funciones la jurisdicción *plena,* que es propia de la Autoridad judicial, ni la jurisdicción *contenciosa* y ni aún la jurisdicción *voluntaria* en el sentido técnico de la palabra; importan solamente aquella, que, en el lenguaje de los jurisconsultos romanos, va expresada bajo el título de *jurisdictio* sin el *imperium;* la sola potestad deliberativa, no la ejecutiva. Algunas de las mencionadas funciones encuéntranse dentro de la órbita de las atribuciones que a los magistrados son devueltas con el título de "jurisdicción voluntaria"; pero de aquí no puede deducirse que los cónsules tengan, en los países del derecho común, el ejercicio propio de la jurisdicción voluntario; en cambio esta en toda su integridad entra en las atribuciones de los cónsules residentes en los distritos consulares judiciales, esto es, donde imperan las Capitulaciones. Pero en los países occidentales, las mismas funciones, que es-

tán a la cabeza de la jurisdicción voluntaria, se entienden diferidas a los cónsules cuando no lo señalan explícitamente" (Obr. cit., t. I; pág. 421).

48.—Restricciones de las anteriores atribuciones y negación de las mismas, según los casos.

Las anteriores atribuciones no son, sin embargo, conferidas a todas los cónsules, pues no a todos se les concede la facultad de actuar en calidad de jueces o de funcionarios del Estado Civil. A veces, ciertas legislaciones niegan tales atribuciones a sus cónsules; otras veces las limitan restringiéndolas de acuerdo a la calidad del funcionario, si es honorario o de carrera, o conforme a lo estipulado en los tratados o convenios; o se amplían si se trata de países no cristianos.

Los extranjeros domiciliados o de residencia transitoria en otro país, poseen dos medios para hacer constar su estado civil: pueden dirigirse a los funcionarios locales, acogiéndose a la máxima *locus regit actum,* sometiéndose a las formalidades del caso, o bien pueden solicitar la intervención de sus respectivos agentes diplomáticos y cónsules, observando las leyes nacionales. Cuando se trata del segundo medio empleado para constatar el estado civil de las personas, se presentan a veces conflictos relacionados con el cometido y la extensión de las funciones diplomáticas y consulares. De los tres actos concernientes al estado civil: el matrimonio, nacimiento y defunción, toca al primero especialmente, el haber sido objeto de graves discusiones, respecto a la cuestión de saber si los cónsules están revestidos de la facultad de autorizar matrimonios en su carácter de oficiales del Estado Civil, sin que ello implique agravio a las leyes locales o a la soberanía extranjera. Preséntase también la cuestión de saber si tales contratos matrimoniales tienen validez perfecta sólo en la nación de los contrayentes, o también la tienen en el país donde residen.

Un asunto tan importante de derecho internacional privado ha sido objeto ya de calurosas discusiones; pero es evidente que su misma falta de solución general que sirva de norma común a los estados, ha traído conflictos de leyes a veces bastante enojosos.

Naciones hay que sostienen que sus súbditos pueden acogerse a la regla *locus regit actum* y casarse ante los funcionarios locales, o pueden también hacerlo ante sus respectivos agentes consulares o diplomáticos, considerándose en ambos casos perfectamente válido el matrimonio. Hay, sin embargo, otras naciones que no aceptan el segundo medio empleado ni otro matrimonio que el efectuado de acuerdo a la ley local o por los representantes eclesiásticos. Algunas aceptan no sólo el matrimonio efectuado entre nacionales por sus agentes en el exterior, sino el mixto entre un nacional y una mujer extranjera. Pero domina la tendencia de reconocer la validez únicamente a los efectuados entre ciudadanos naturales de una misma nación.

La competencia de los cónsules para celebrar matrimonios se considera una delegación de las atribuciones de los oficiales del Estado Civil en los diversos países y a favor de sus súbditos, pero tal facultad suele estar sujeta a muchas restricciones. Francia, Bélgica, Italia, Rumania, Inglaterra, Estados Unidos, Uruguay y otros Estados, con algunas pequeñas variantes o excepciones más bien de forma que de fondo, reconocen la validez de los matrimonios celebrados entre los nacionales de un país por sus respectivos agentes diplomáticos o cónsules. España lo consiente para aquellos españoles que manifiestan no pertenecer a la Iglesia católica. En Suecia, Noruega, Dinamarca, los matrimonios sólo pueden ser autorizados por ministros de la Iglesia y no están capacitados para ello los cónsules, y en la última de esas naciones tal facultad es muy limitada. En Rusia, Serbia y otras naciones balcánicas, los cónsules no tienen atribuciones ni carácter de funcionarios de Estado civil (Véanse Georges G. Flaischlen: *"Des attributions des consuls en matière de notariat et d'état civil"*; Odilon-Barrot et Gaston Bonnefoy: *"Des pouvoir des Agents diplomatiques et consulaires en matière d'actes de naissance et de mariage"*.

Se ve, pues, que, como consecuencia de la secularización del estado civil, que los cónsules o agentes diplomáticos tienen capacidad para celebrar matrimonios de acuerdo con las legislaciones de la mayoría de los Estados. Si alguna excepción existe puede considerarse meramente formal; en este asunto, "hay modalidades, — como dice Flaischlen, — mas no una negativa del principio. La cuestión de si la validez del contrato matrimonial celebrado por los cón-

sules o diplomáticos es reconocida en el país donde actúan tales funcionarios, puede suscitar también enojosas discusiones. El conflicto que puede presentársele a un cónsul que en uso de sus atribuciones haya autorizado un matrimonio entre dos de sus nacionales domiciliados en su jurisdicción puede hasta herir la susceptibilidad del país en que está acreditado, si no existen de modo expreso leyes, tratados o convenios que reconozcan la validez de tales actos. El art. 11 del título IV sobre el Matrimonio, del "Tratado de Derecho Civil Internacional Privado" de Montevideo, de 1889, dice así: "La capacidad de las personas para contraer matrimonio, la forma del acto y la existencia y validez del mismo, se rigen por la ley del lugar en que se celebra." Algunos países que no confieren a sus cónsules o diplomáticos tales atribuciones de celebrar matrimonio, niegan el ejercicio de esas facultades para los agentes extranjeros, o si las consienten en la práctica, no lo hacen sin provocar protestas de la opinión o en la misma prensa, como yo ha ocurrido aquí en la Argentina, de lo cual daremos en seguida un ejemplo algo ruidoso. Parece que nadie discute, sin embargo, que cada nación es libre de no aceptar la validez de esos actos si no se han conformado a la máxima *locus regit actum,* salvo el caso de existir tratados o convenios que reconozcan expresamente la validez de los mismos, tal como ha sido reconocida la autorización para celebrar matrimonios por el tratado entre Holanda y los Estados Unidos (véase Flaischlen, obr. cit.).

El art. 101 del Código Civil Uruguayo dice que "será válido el matrimonio contraído en país extranjero, entre orientales entre los Agentes Consulares, o en su defecto, ante el Agente Diplomático de la República, con sujeción a las leyes de Registro del Estado Civil". Texto más o menos semejante, tienen diversas legislaciones de otros países, y ya hemos visto algunos que así consagran explícitamente la facultad conferida a sus representantes de celebrar matrimonios.

¿Qué deberá, pues, hacer un funcionario consular o diplomático, si ocurriese que dos de sus nacionales acudiesen a uno de ellos, deseando contraer ese vínculo de acuerdo a las leyes de su país sobre la materia? ¿Deberá casarlos o rechazarlos, no obstante el término claro y expresa de la ley que así lo autoriza al uno o al otro? Es verdad que en la práctica, rarísimas veces ocurren tales casos, porque, aún siendo súbditos de la nación del cónsul, se acogen a la ley local.

Véase aquí por ser oportuna, la objeción levantada por un órgano caracterizado de la prensa nacional con motivo de la conducta de un funcionario consular chileno que, según parece, ejercía algunas de las funciones referidas de oficial del Estado civil de su país en la localidad de Malargüe, provincia de Mendoza. Bajo el título de "denuncia grave" el editorial de dicho diario comenta el hecho diciendo: "Presenta gravedad la denuncia formulada por el jefe del registro civil de Malargüe, contra el cónsul chileno destacado en la misma. En ella se indica al funcionario extranjero como autor de actos contrarios a nuestras leyes, celebración de matrimonios e inscripción de nacimientos en las oficinas del consulado; con el objeto de sustraerlos al conocimiento de las reparticiones nacionales a las cuales corresponde intervenir... Un representante extranjero está en la obligación de ajustar su conducta a las normas que rigen la sociedad donde actúa y en la Argentina respecto a la celebración del matrimonio y a la inscripción de nacimientos no existe más que una sola legislación: la sancionada por nuestro Congreso... Ambos actos cuando se celebran en la Argentina tienen que ser efectuados de conformidad a las leyes nacionales, que *no admiten excepciones en favor de ningún representante extranjero.* El país está jurídicamente organizado desde hace bastantes años y no puede aceptar la intromisión de diplomáticos ni cónsules en la celebración de funciones que pertenecen a su exclusiva competencia. La denuncia formulada por el jefe del registro de Malargüe evidencia que estos principios se están violando y corresponde poner término a la actitud ilegítima asumida por el funcionario aludido... *No debe permitirse* — termina el articulista — *que se burlen las leyes al amparo de una función encomendada con fines amistosos y cabe recordar al funcionario consular que pretende efectuar matrimonios y anotar nacimientos que a lo sumo sus actividades a este respecto pueden ser las de tomar nota cuando interesan a personas de su misma nacionalidad. Todo lo demás que haga, estará fuera de la ley y será nulo para la legislación argentina.* (*"La Prensa"*, B. Aires, 28 de enero de 1928).

A raíz de esta denuncia y comentario que parcialmente hemos transcripto, la Embajada de Chile en la Argentina hizo entrega al mencionado órgano de publicidad de la declaración siguiente: "La Embajada de Chile hace presente, a propósito de la denuncia formulada por la oficina del Registro Civil de Malargüe, contra algunos

procedimientos del cónsul chileno en esa población, que la Embajada ignora los hechos a que esa denuncia se refiere; que *en caso de ser efectivos, no serían autorizados por el gobierno de su país;* que ha pedido los informes del caso al consulado de Malargüe, pero teme que esos informes tarden más que el tiempo ordinario de una consulta semejante, por haber cesado el cónsul en Malargüe, por disposición de su gobierno" (ibidem; 29 de enero 1928).

Tal es el ejemplo que no resuelve el problema planteado. La única verdad saliente que aquí interesa es, según "La Prensa", que en el caso de que un cónsul o un diplomático en uso de las atribuciones conferidas por las leyes de su país, celebrase un matrimonio entre dos de sus nacionales en la Argentina, tal acto quedaría invalidado para la ley de este país, sería nulo y sólo surtiría efectos en la nación de dichos agentes públicos y en los países cuyas legislaciones capacitasen a tales representantes para el ejercicio de dichas funciones. No obstante ello, el principio que sostiene la delegación conferida a los cónsules y diplomáticos actuando como oficiales del Estado Civil, autorizándolos para celebrar matrimonios, sigue prevaleciendo en la mayoría de las legislaciones de los países del derecho común, variando sus "modalidades", como queda dicho por Flaischlen, pero sin que exista realmente "una negativa del principio". Sin embargo, se ha visto en el ejemplo citado del cónsul chileno en Malargüe, que en forma expresa un acreditado órgano de la opinión pública argentina no ha concedido valor alguno a este principio, diciendo que las actividades de la función encomendada a un cónsul, a lo sumo en tales casos, *no es la de celebrar matrimonios o registrar nacimientos, sino "las de tomar nota a este respecto cuando interesen a personas de su misma nacionalidad"*. Por otra parte la misma Embajada de Chile ha manifestado que, en caso de ser verdaderos los hechos referidos (de celebrar matrimonios e inscribir nacimientos en el Registro del Consulado) *"no serían autorizados por el gobierno de su país"*.

Es de imaginarse la situación crítica de un cónsul así desautorizado no sólo por la opinión de la prensa sino por el mismo jefe de la misión o superior jerárquico. Vése una vez más cuán difícil cosa es ser un buen cónsul, y cuántas cosas es preciso saber para que desenvuelva sus acciones de funcionario eficazmente, sin provocar eno-

josos comentarios o conflictos y sin exponerse a ser desautorizado por el gobierno mismo cuyos intereses representa.

Respecto a los cónsules argentinos, la "Ley de Organización del Cuerpo Consular" del 29 de septiembre de 1905, dice en lo que se refiere a su condición de oficiales del Estado Civil y las atribuciones que acaban de ser discutidas, lo siguiente: "Los funcionarios consulares llevarán un registro de nacimientos de hijos de padres argentinos; de matrimonios en que ambos cónyuges o uno de ellos sea de nacionalidad argentina; y de las defunciones de argentinos y de los extranjeros domiciliados en territorio de la República" (art. 102). "La inscripción en el registro de nacimientos, matrimonios y defunciones se harán transcribiendo las partidas respectivas, y agregando aquellas circunstancias de que no se hiciese mención en éstas y fueren exigidas por las leyes de la República. *Para la inscripción del matrimonio es indispensable que se haya efectuado conforme a las leyes locales*" (art. 103).

49.—Funciones notariales.

"Los cónsules pueden autorizar, en general, todos los actos que según las leyes de la Nación y de las Provincias puedan autorizar los escribanos públicos y de marina. Dichos actos serán protocolizados en un registro que llevará en cada foja el número correspondiente, el sello de la oficina y la rúbrica del funcionario consular" (ibidem; art. 105). "Extenderán y registrarán los poderes y sus rectificaciones, revocaciones o substituciones; las escrituras que versen sobre contratos civiles, comerciales o marítimos; las declaraciones sobre reconocimientos de hijos naturales y las verificaciones de orden civil o comercial que ante ellos se otorguen, y registrarán los instrumentos que a tal efecto se le presenten" (art. 107). "Recibirán y registrarán las declaraciones, protestas y contraprotestas que ante ellos hicieren los ciudadanos argentinos y los capitanes de buques para resguardo de intereses o responsabilidades propias o ajenas, dando copia de los asientos cuando la parte lo solicite" (art. 108). "Registrarán también, las copias de los registros de juramentos, declaraciones testimoniales y actos notariales autorizados por los

Ministros diplomáticos en virtud de lo dispuesto en la ley 4711" (artículo 109).

La ley a que se refiere este artículo que es de septiembre 29 de 1905, y trata de la "Organización del cuerpo Diplomático", dice en su art. 19: "Sin perjuicio de las facultades atribuídas a los Cónsules, los Ministros Diplomáticos están autorizados en los casos de urgencia, para tomar juramento y declaraciones de testigos, residentes dentro del radio jurisdiccional de su respectiva Legación, como asimismo para autorizar cualquier acto notarial, en la forma y condiciones requeridas por las leyes de la Nación para la validez de los instrumentos públicos. Tales juramentos, declaraciones y actos notariales, deberán ser registrados en un libro matrícula que al efecto llevarán los Ministros, remitiéndose copias de esos registros al respectivo Consulado. Los testimonios que de dichos registros se extraigan tendrán en la República el mismo valor que acuerdan las leyes a los actos análogos debidamente autorizados dentro del país, sin otro requisito que el de llevar la copia la firma auténtica del Ministro y el sello de la respectiva Legación". Como se ve los agentes diplomáticos pueden no sólo actuar según las circunstancias y en casos de urgencia como oficiales del Estado Civil sino también como notarios, *"sin perjuicio de las facultades atribuídas a los cónsules"*.

Corresponde a los funcionarios consulares según la misma ley argentina "recibir en custodia los testamentos cerrados u ológrafos que a ese efecto les presenten; extenderán y registrarán los testamentos por acto público e inscribirán en el registro los redactados en otra forma" (art. 111). Substancialmente todas estas atribuciones de los cónsules argentinos son las mismas que a los cónsules uruguayos confieren las leyes de su país (Véanse *"Ley de Organización Consular"* de 21 de mayo de 1906, art. 33; y *"Decreto Reglamentario de las leyes de Organización y Arancel Consulares"* del 17 de enero de 1917, arts. 102 a 104, 204, 304 y 348).

Y por extensión puede decirse, que son también dichas atribuciones notariales las mismas que conceden casi todas las legislaciones de los países del derecho común a favor de sus funcionarios tanto consulares como diplomáticos. Puede verse, pues, que la correspondencia entre las funciones de este orden atribuídas a ambas clases de agentes en el exterior, es cada vez más acentuada y requiere

de parte de ambos funcionarios conocimientos especiales en materia notarial y de derecho público y privado.

50.—La Práctica de cancillería.

El desempeño de las múltiples funciones anteriormente expuestas, no es tarea fácil ciertamente para quien no ha sido preparado para tales tareas después de un laborioso aprendizaje teórico, técnico y práctico a la vez. Bajo el nombre de *"Práctica de cancillería"* se ha querido explicar el conocimiento científico y específico de tales funciones aplicado a la compleja labor diaria y necesidades más comunes de oficina.

No hay que confundir la simple práctica de un empleado oficinesco o escribiente a las órdenes del cónsul, con lo que debe ser la *verdadera y consciente práctica de cancillería.* Dicho empleado después de un cierto tiempo conoce los resortes un tanto mecánicos de la labor de oficina, pero no está obligado a saber por qué las cosas se hacen de ese modo y no de otro, ni a conocer el valor científico de las leyes de fondo o reglamentos que deben interpretarse y cumplirse en ese ejercicio. Este conocimiento, sin embargo, es indispensable para el cónsul o jefe de oficina, que debe enseñar a su empleado el correcto cumplimiento de sus deberes, la manera de llevar el archivo, la correspondencia y contabilidad de su oficina; la forma en que debe llevarse el registro, hacer las planillas referentes al movimiento consular, despachar los documentos del buque, la aplicación ajustada de los aranceles, el modo de redactar los certificados y pasaportes, las formalidades notariales y de derecho que hay que llenar en los instrumentos que autoriza el protocolo de poderes, etc.

Un empleado inteligente con los simples conocimientos de los últimos grados la enseñanza primaria, puede realizar tales tareas con cierta corrección, pero siempre *bajo la constante vigilancia del funcionario consular.* Este funcionario *debe saber hacerlo para saber enseñarlo;* él debe pensar, deliberar, resolver todos los casos que se le presenten de interpretación de las leyes y reglamentos, o acerca de cómo deberán llenarse tales o cuales formalidades en la redacción, estilo y otorgamiento de los papeles y documentos consulares. El empleado no hará otra cosa que *ejecutar* sus órdenes y hacer las cosas

tal como el cónsul desea que se hagan, por corresponder a éste toda responsabilidad en el trabajo que es única y no puede nunca delegarla en su subalterno, que generalmente no es funcionario del Estado.

Hay en toda esta labor práctica o meramente mecánica de oficina, que casi siempre está reservada a los empleados de cancillería o secretarios, una constante tarea personal de dirección, vigilancia y contralor de parte del cónsul que no puede ser jamás abandonada. El menor descuido, o a veces un poco de confianza excesiva en su subalterno, puede ser causa de dificultades o de merecidas observaciones de parte del superior jerárquico. Debe el funcionario consular vigilar la exacta aplicación y percepción de los impuestos arancelarios, y ver que no se vicie en lo más mínimo la forma en que deben ser redactados los instrumentos públicos; cuidar de que tanto los libros y archivos de oficina, como los documentos que se expidan, tengan la debida prolijidad y limpieza; que la contabilidad se lleve en la forma requerida; que los índices, copiadores y papeles de la oficina mantengan la forma clara y ordenada correspondiente. La sección de *informes y propaganda* de la oficina consular debe ser objeto de una dedicación casi absolutamente personal de parte del cónsul, sin dejar ese cometido librado sino en forma muy restringida a la labor de los secretarios u oficinistas de su dependencia.

51.—Labor diaria de una oficina consular.

El movimiento diario de una oficina consular se caracteriza muy especialmente en los puertos importantes, por una variadísima multiplicidad de tareas que genéricamente pertenecen al tipo propio de la función o misión consular, pero que específicamente son muy distintas entre sí. El cónsul es un agente de su gobierno que debe moverse en todas direcciones, probando así en la función su capacidad de acomodamiento a las más difíciles y encontradas cuestiones que se suscitan en la práctica de su ministerio, y la elasticidad de sus células nerviosas. Desde el simple despacho de un buque con carga con uno o diez juegos de conocimientos que se le presentan con pedido de pronto servicio, o solicitud urgente de un pasaporte, o extensión de un poder, hasta la consulta sobre determinadas leyes de

su país o exigencias aduaneras; sobre la vida y comercio o profesionalismo de tal o cual villa; sobre posibilidades de encontrar buenos mercados o establecer intercambio para tales productos; sobre cuestiones de carácter privado en las relaciones de familia; sobre sucesiones o herencias; o bien pedido de intervención para dirimir un conflicto entre nacionales, o a favor de un ciudadano que reclama ser protegido contra atropellos presuntos de la autoridad local; o bien sobre la necesidad de resolver inmediatamente cuestiones surgidas entre un capitán y tripulantes de un buque nacional; todo ello y mucho más debe atender con la prontitud, reflexión y serenidad necesarias, un funcionario nacional que desee estar al día en el desempeño de sus deberes, sin afectar por su mora, descuido o negligencia tan variados intereses confiados a la naturaleza específica y compleja de sus funciones.

Aparte de estas funciones están también las de mera cortesía con las autoridades locales y miembros del cuerpo consular y de la sociedad en que habita, que a veces se traducen en visitas de los tales hechas al funcionario y en retribución que debe hacerse a las mismas; y esto dentro de las horas hábiles de oficina. Todo ello pone de relieve la dificultad de misión semejante, y que ella no puede estar encomendada sino a personas de una muy especial preparación y dotes individuales no menos y especiales y propias para el buen ejercicio de tales deberes.

52.—La oficina consular y el archivo.

El funcionario consular debe para facilitar el cumplimiento de su misión, llevar su archivo ciñéndose a lo que ordenen en ese sentido los reglamentos consulares. Ya se sabe que *el archivo consular es inviolable,* como asimismo los muebles de la oficina que se consideran propiedades de la Nación, y no permitirán los cónsules sean tocados por autoridades extranjeras; y por lo mismo se aconseja que deben estar independientes de las habitaciones en que vive el agente consular con su familia, y enteramente aparte el archivo de los muebles, libros y papeles particulares del funcionario. La buena manera de llevar el archivo, libros, registros y útiles para el servicio, define al excelente empleado oficinista, lo cual es conveniente

que también sea un buen cónsul, porque sabiendo como tal poner buen orden en las cosas y trabajar con método en su despacho, sabrá ponerlos de igual modo en sus negocios.

Todo el moblaje y útiles correspondientes a la oficina consular, mesas-escritorios, máquinas de escribir, bibliotecas, armarios-archivos, mesas de lectura de diarios y revistas, y muestrarios de productos nacionales, deben ser objeto de un especial cuidado y atención. En todo debe relucir el orden como la limpieza. La buena presencia, decoro y comodidad de una oficina es parte integrante del éxito y del prestigio de la propaganda en el exterior. En la práctica casi todos los cónsules, cuyos recursos se lo permiten, destinan una habitación al despacho de cancillería, en que sus secretarios o cancilleres actúan, independientemente de la otra habitación de la oficina consular reservada exclusivamente al funcionario para estudiar sus asuntos, firmar el despacho diario, recibir las visitas o atender personalmente las consultas que se le dirigen. En cuanto al cuidado del archivo es tarea por lo común confiada al secretario o empleado de cancillería. Ya se ha dicho hace tiempo que un buen cónsul "no debe ser un mero pegador de estampillas" ni un simple recaudador de renta. Es algo más importante para el país que todo eso. La tarea de amanuense, de estampillar y sellar los documentos es en la práctica propia del canciller, en caso de contar con el auxilio de ese empleado. Con espíritu diligente debe dicho auxiliar o el cónsul que dirige su tarea, ordenar en la forma que mejor corresponda por orden de asuntos las carpetas y legajos que contienen todos los oficios y demás documentos que reciban.

La mayoría de los reglamentos consulares determinan el contenido y orden de dichas carpetas y legajos, que suelen ser en la práctica los siguientes: 1.º De la correspondencia que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y demás autoridades de su país; 2.º De la correspondencia que reciban de las autoridades del país en que residen; 3.º De la correspondencia que reciban de los armadores, capitanes de buques, negociantes y de los particulares; 4.º De los ejemplares de manifiestos y conocimientos relativos a la exportación con destino a su país; 5.º De los expedientes que hayan tramitado en el Consulado; 6.º De los papeles varios, o sea de los que no correspondan a los anteriormente clasificados; 7.º Si se trata de Cónsules generales, una carpeta especial de la correspondencia que

reciban de los agentes consulares de su dependencia. Cada legajo llevará anotado en forma de índice el número, procedencia, objeto y año a que pertenezcan sus respectivos documentos; y debidamente numerados los mismos legajos se archivarán según el orden en que aparezcan en el índice correspondiente. A fin de evitar el amontonamiento de papeles cuya conservación no sea de interés por su poca importancia o antigüedad, podrán suprimirlos del archivo, generalmente después de algunos años de haber sido guardados, previa autorización del superior jerárquico que mejor corresponda, y labrando en el *Libro de Inventario* el acta que detalle los papeles o documentos suprimidos o destruídos. (Véanse "Ley de Organización del Cuerpo Consular" (Argentino) arts. 371 al 374; "Decreto Reglamentario de las leyes de Organización y Arancel Consulares" del Uruguay, arts. 342 al 345).

Refiriéndose a la obligación del funcionario de custodiar y asegurar la independencia del archivo e impedir sea violado, dice la citada ley argentina: "Los libros, documentos y cualesquiera papeles que constituyen el archivo del Consulado, se conservarán siempre separados de los libros, papeles y efectos particulares del funcionario consular. No siendo posible destinar al archivo una habitación especial, se habilitará, por lo menos, un estante exclusivo, de manera que, en caso necesario, pueda el archivo cerrarse y vedarse su uso por el sello consular" (ibidem; art. 364).

53.—Libros y registros consulares.

De imprescindible necesidad se consideran, aparte de los libros de contabilidad, los siguientes que suelen ser obligatorios en toda oficina: Libro de Inventario de las existencias de la oficina; Libros copiadores: a) de la correspondencia oficial dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores; b) de la correspondencia oficial y confidencial dirigida a otras autoridades o a particulares sobre asuntos oficiales; c) de los documentos que se traduzcan, seguido de la traducción hecha; d) de los manifiestos de cargamentos procedentes del país del cónsul con destino a los puertos comprendidos en su jurisdicción; e) de informes, estadísticas y Memorias consulares; libros de recortes y copias de leyes y decretos y resoluciones que se

dicten en la nación del funcionario con relación a las oficinas consulares; libros índices para facilitar la tarea de hallar determinados datos o informes.

Los registros de uso más común se refieren a los siguientes asuntos: a) registro de nacionalidad y ciudadanía; b) de nacionales residentes en la jurisdicción consular no matriculados; c) de actas de Estado Civil; d) de actos notariales; e) de tomas de razón de los pasaportes que expidan o visen los agentes consulares; f) de certificados, en el que se transcribirán íntegramente todos los que se expidan; g) de toma de razón de los desembarcos, fallecimientos o deserción de marinos de la nación o de buques de esa bandera; h) de roles de tripulación de buques nacionales; i) de pasavantes expedidos y cambios de bandera de buques (estos tres últimos registros para los puertos de mar o de ríos abiertos a la navegación exterior); j) de toma de razón de todos los oficios recibidos y expedidos; k) de declaraciones, protestas, etcétera; l) de documentos y dinero recibidos en depósito o confiados a la administración o custodia del funcionario consular; ll) de impresos, publicaciones, folletos recibidos, etc.; m) de legalización de firmas. (Véanse ibidem: arg. 365 y 366; urug. 346 al 348).

54.—Contabilidad consular.

La práctica de contabilidad de una oficina consular es muy sencilla, reduciéndose solamente, por lo común, a llevar tres libros en la forma correcta que establecen las leyes y reglamentos. Son estos: un libro diario o registro general de actuaciones; un registro de estampillas consulares; un libro de caja. Tales libros suelen llevarse de acuerdo con modelos especiales, que indican el procedimiento y que generalmente se acompañan en los "formularios" que suelen agregarse a las respectivas reglamentaciones consulares; libros que el Ministerio de Relaciones Exteriores acostumbra a imprimir y a distribuir entre sus cónsules. Son los tales libros, de fácil manejo y pueden ser llevados sin mayores conocimientos técnicos de contabilidad.

55.—Correspondencia.

El funcionario consular mantiene correspondencia con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la Legación, Consulado general acreditado en el país en que reside, con sus colegas del Cuerpo Consular, con las autoridades locales, magistrados, instituciones diversas y simples particulares. A veces en casos de urgencia esa correspondencia se hace por vía telegráfica. Otras veces y por la misma vía, es de carácter reservado y se realiza por *clave* de cifras o de palabras.

El cónsul debe guardar en las notas que envía el tratamiento protocolar establecido, según la jerarquía, usos y costumbres propios de cada nación. Dará al Ministro el trato de "Excelentísimo" y al Cónsul General el de "Su Señoría", tratamiento este último que él también recibe de parte de sus superiores jerárquicos, según es de práctica en los dos países del Plata.

El estilo de la correspondencia debe caracterizarse por su concisión y claridad, lo cual no excluye necesariamente cierta elegancia de buen tono que es armonía y ornato de la forma. En cada oficio no se tratará más que de un solo asunto, diciendo respecto de él lo que deba y sea conveniente decirse, y nada más. Es de pésimo gusto y de peor efecto en las secretarías del Estado, esas largas notas que parecen alegatos de leguleyos, a veces mal escritas, llenas de faltas de sintaxis, de solecismos, llenas de digresiones, comentarios y frases inútiles e inoportunas, destinadas a hacer perder un tiempo precioso a quienes corresponda informarse de su contenido. El concepto personal de tales funcionarios siempre queda disminuído frente a otros que saben decir lo útil, necesario y que es obligación decirlo, en forma armónica, gramatical, clara y precisa.

En cuanto al contenido mismo o fondo de la correspondencia, será necesario que, cualquiera sea la naturaleza que la motiva, se guarden los deberes de cortesía y consideración debidas a las personas, teniendo en cuenta de modo especial la calidad y títulos de las mismas. Deberán evitarse las expresiones equívocas que den lugar a la suspicacia o puedan enfriar o afectar las relaciones entre quienes se escriben; medir y pesar el valor de las acepciones y frases empleadas, evitando toda cuestión enojosa. Deberá no decirse más de lo que se debe y conviene decir al buen éxito de la gestión consular.

La mayoría de los reglamentos prohiben a los cónsules el hacer uso del escudo nacional en su correspondencia con particulares. Ge-

neralmente se determina para la correspondencia oficial las dimensiones del papel que ha de emplearse en notas u oficios y la inscripción y sello consular que deberá llevar. Suele establecerse también la obligación de remitir al Ministerio de Relaciones informes detallados semestrales de la correspondencia que expidan y reciban, indicando brevemente la naturaleza de los asuntos. La correspondencia de oficina deberá dirigirse siempre al Ministro, especificando en él sobre la sección correspondiente del Ministerio, como ser, "Sección asuntos administrativos", "asuntos de personal y contabilidad", "asuntos comerciales", "asuntos consulares", "asuntos diplomáticos", etc. En las respuestas a las notas del Ministerio deberá indicarse, además de tratarse de un solo asunto, como queda dicho, la sección, el número y la fecha de las mismas. Ya queda también dicho anteriormente como se organiza y archiva en legajo numerado, la correspondencia oficial de las oficinas consulares.

56.—Informes al Gobierno.

Los reglamentos consulares suelen determinar el carácter, naturaleza y contenido de los informes consulares que periódicamente deben enviarse al Gobierno. Pueden ellos ser mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, según la obligación fijada por dichos reglamentos, pero deberán también producirse toda vez que haya algo que directa o indirectamente pueda afectar a los intereses de la nación del funcionario, o que tenga alguna relación con acontecimientos, hechos o fenómenos de la vida nacional del país de su residencia que merezcan ser conocidos o señalados especialmente.

Los informes pueden ser *confidenciales, urgentes, especiales* y *periódicos*. El agente consular debe observar diligentemente las actividades, sucesos y cambios más importantes en el medio que actúa, relacionados con el comercio, la industria, los inventos, el progreso científico, intelectual, artístico y cultural; la higiene; la creación y evolución de las leyes e instituciones públicas; la aplicación de los tratados internacionales; la ganadería y la agricultura; la exportación e importación; la riqueza; los conflictos sociales; el movimiento demográfico y toda manifestación viviente que tenga algún punto de contacto o referencia con el cumplimiento de su misión.

Debe saber mirar y comprender ese desfile ondulante de las cosas en que se ocultan las leyes o relaciones de todo progreso, a fin de poder informar con conciencia clara y conocimiento posible de las causas, los fenómenos que son objeto de su descripción o análisis, y dictar oportunas observaciones, con puntos de vista claros y personales que pueda agregar como elementos de juicio apreciables para los intereses del Estado que lo ha nombrado, frente a los problemas mismos con que tales fenómenos se vinculan o relacionan.

La importancia de tales informes hace que, a veces, el Ministerio de Relaciones Exteriores les de conveniente publicidad en los boletines oficiales y hojas periódicas del país. El comercio, la industria, la ciencia, conocen de ese modo muchas cosas que pudieron pasarles desapercibidas, y se favorece por ese camino un intercambio de intereses y relaciones de todo orden entre los países, que directamente a ellos beneficia.

Los *informes estadísticos* suelen, cuando el asunto lo requiere por su misma naturaleza, agregarse a muchos informes, y ellos han de ser, en lo posible, presentados en forma clara y científicamente ordenada, utilizando los diversos medios de exposición estadística. Sábese que la *exposición numérica* obedece a normas determinadas, manifestándose en cuadros hábilmente organizados, agrupando los resultados estadísticos en masas homogéneas, distribuídos con criterio técnico, ofreciéndose cuadros claros y sencillos que hagan fácilmente comprensibles los resultados singulares. La *exposición gráfica* ha de responder en lo posible, como expresa Virgilli, "a la doble necesidad de nuestro tiempo, que exige enseñanzas rápidas y precisas: la figura pone ante nosotros los desenvolvimientos del fenómeno y manifiesta todas sus variaciones" (Virgilli, *"Manual de Estadística"*, pág. 121). Todo cuanto interesa a la Estadística expositiva debe ser objeto de especial interés de parte del funcionario consular en la remisión de sus informes.

La *Memoria anual* que debe remitir a su gobierno debe, por su parte, ser un documento en lo posible tan amplio y preciso, que de su contenido pueda derivarse la verdadera importancia del sitio donde el cónsul está acreditado y de los intereses que tienen vínculo más directo con su país, y la labor y calidad de la tarea realizada en la oficina de su cargo.

57.—Propaganda consular.

Al país del cónsul interesa que se conozcan en el exterior toda manifestación activa en la vida nacional cuyo conocimiento favorezca el intercambio de relaciones comerciales, industriales, científicas y culturales. Para realizar este cometido es menester disponer de una amplia fuente de informaciones oficiales, de la correspondiente biblioteca en que no deben faltar las leyes y reglamentos más importantes de la nación a la cual sirve; datos estadísticos de todo orden relacionados con el progreso general; gráficas ilustrativas, mapas, esquemas, y, si cabe, exposición de muestras de algunos productos del país que haya conveniencia en hacer conocer en la localidad donde reside el funcionario.

Debidamente informado deberá el cónsul estar en condiciones de poder responder a las preguntas que se le dirijan acerca de las leyes de su nación, de su territorio, de su geografía física y humana, de sus diversas fuentes de riqueza, de sus principales productos y especialmente de los similares con los del país de su residencia con los cuales debiera competir; de su comercio e industria en general, sus artes, sus ciencias, su vida intelectual, su vida intelectual, su vida política y económica, sus costumbres, sus más importantes instituciones.

Todo ello significa cierta vastedad de conocimientos que, sin embargo, es preciso poseer en cierto grado en su forma esencial, ya sea por su inmediata aplicación en el buen desempeño de sus funciones, o ya como fuente oficial de consulta o de información. Conviene al funcionario consular ejercer influencia positiva en la prensa local vinculándose a ella, ofreciéndole aquellos datos o noticias que haya algún interés en difundir en favor del prestigio del país que representa y de sus fuerzas más vivas y saludables. El conocimiento de la biografía de los hombres públicos más destacados de su nación, la producción artística e intelectual, el desarrollo de la ganadería, la agricultura, el comercio y la industria, suelen ser temas sobre los cuales frecuentemente se les solicita por la prensa datos precisos en ocasión de aniversarios nacionales, de sucesos actuales que merecen comentario, o de arribo de personajes ilustres de su país. Poseyendo señalada influencia en los más caracterizados ór-

ganos de publicidad, ello puede utilizarse en beneficio de las relaciones espirituales, materiales e intereconómicas de ambos estados y en aumentar el prestigio de su propia nación en el exterior.

La propaganda consular ha de caracterizarse por ser *inteligente, metódica, interesante* y *oportuna.* Procurará el funcionario abrir nuevos mercados a los productos de su país, y sobre aquellos que hubiere ya demanda, ha de vigilar todo cuanto le sea favorable, a fin de que no disminuya el interés local y vaya más bien en aumento, estando alerta al ritmo y oscilaciones de la vida comercial y a toda competencia de parte de otros países igualmente interesados. Ya se ha dicho que el buen diplomático "debe crear consumidores", y en ese sentido deberá dirigirse la acción consular, empleando los métodos más adecuados y eficaces.

La propaganda debe ser más intensiva en los grandes centros populosos, donde se observen mayores posibilidades para la colocación de productos. Ella debe abarcar como objetos de preferencia todo lo que sirva para aumentar el intercambio de relaciones comerciales y económicas. Aparte de eso, los representantes consulares deben hacer conocer las manifestaciones más elevadas de la cultura de su nación, de su progreso espiritual, de su sociabilidad, sus condiciones favorables para la vida, de sus instituciones jurídicas más avanzadas si las hubiere, y de todo cuanto tienda a prestigiar con nuevos títulos la buena opinión y crédito del país.

El empleo de la prensa es naturalmente necesario y eficacísimo para este propósito; pero no lo es menos, la propaganda personal de las vinculaciones con los hombres de negocios y la pública por medio de la tribuna. Las conferencias o disertaciones son aquí de gran utilidad sobre todo si ellas son ilustradas con vistas cinematográficas, o fotografías, o esquemas explicativos, que directamente se relacionen con los tópicos del discurso. El funcionario al servicio de su país en el exterior que posee la aptitud oratoria, la capacidad de expresión clara, precisa y fácil, el don de abordar con la discreción, sentido, conocimiento y tono necesarios los temas de su propaganda, ejercerá fecunda influencia en el medio en que actúa, favoreciendo de ese modo el intercambio de relaciones y los resultados generales de su misión.

58.—Biblioteca consular.

Es explicable que una buena propaganda no puede realizarse sin una excelente fuente de información, sin los medios de ilustración convenientes que ofrecen una escogida y bien ordenada biblioteca especializada con los fines de la función. Aparte de los códigos, leyes y reglamentos más importantes y de uso más frecuente de la nación del funcionario, es bueno que exista también los textos legales del país de su residencia; pues su conocimiento es siempre necesario a fin de ilustrar a sus mismos connacionales y de evitar conflictos con la autoridad local. Deberá existir, de igual modo algunas de las obras más prestigiosas de derecho internacional público y privado, colecciones de tratados entre las naciones del derecho común, algunos volúmenes de historia y geografía nacionales más autorizados, libros o folletos que se refieran especialmente a la economía y fuentes de riqueza del país, colecciones de vistas generales, y, a ser posible, algunas de las principales obras literarias y científicas de los autores nacionales que gozan de más justo prestigio.

59.—Actuaciones de cancillería más frecuentes.

Hicimos ya referencia a la complejidad del movimiento diario de una oficina consular, especialmente si ella funciona en puertos fluviales o marítimos que mantienen continua comunicación de intereses con el país del funcionario. En tales sitios las tareas consulares son de índole muy diversa, señalándose especialmente las que respectan al despacho de buques. Las otras como ser, expedición de certificados de existencia, o de ciudadanía, o de otro orden, inscripciones en el registro civil, otorgamientos de pasaportes, actos notariales, etc., son, según los lugares, de menor o de mayor frecuencia.

60.—Despacho de buques.

Las leyes y reglamentos consulares y códigos de comercio establecen los principios generales a que deberá ceñirse un cónsul en la

labor relacionada con el despacho de buques. El comercio de cabotaje o el de ultramar exige que dichos despachos se realicen por la vía más cómoda y uniforme posible para el interés de las naciones que tienen cónsules acreditados en el exterior; y en esa dirección se han hecho ya muchos esfuerzos de parte de conferencias y congresos entre algunas naciones, tratándose de uniformar en lo posible las prácticas consulares, como ya queda dicho (núm. 44).

El conocimiento de las reglas más comunes del Derecho marítimo internacional de las leyes, ordenanzas y prácticas aduaneras, es de todo punto muy necesario al buen desempeño de estas funciones. Trátese ya del despacho de buques de la nación del cónsul o de otros países, el procedimiento regular difiere substancialmente muy poco. Es preciso conocer las franquicias que a unos o a otros puedan corresponder, se despachen *en lastre* o *en carga*. Los que salen del puerto en lastre ofrecen menor labor para el funcionario, no así los en carga que, a veces, obligan a una tarea que puede llegar a ser fatigosa, sobre todo si se trata de buques que llevan numerosos juegos de conocimientos con sus correspondientes certificados de origen de las mercaderías. El funcionario debe recordar una cantidad considerable de prescripciones reglamentarias, de leyes y decretos, de artículos de arancel, etc., que no siempre hacen grata la tarea.

Los casos imprevistos son frecuentes, y, a veces, no se recuerdan o no existen antecedentes oportunos que puedan aclarar los conflictos de interpretación cuando se presentan. En este sentido la labor de un cónsul es mucho más difícil que la de un representante diplomático, quien obra de acuerdo casi siempre con instrucciones recibidas de su gobierno. No así el funcionario consular que debe resolver de inmediato las dificultades, a fin de no dilatar el despacho de la nave o perjudicar con su retardo el interés de los comerciantes, agentes marítimos o armadores. El buque debe salir en el día y hay que despacharlo, interprétese bien o mal el conflicto planteado, dándose, por su parte, buena o mala solución al mismo, tenga este cualquier origen, sea entre la autoridad local y el capitán, o entre éste y tripulantes, o trátese de la simple discusión en la aplicación de los derechos arancelarios en el caso ocurrente.

El cónsul debe vigilar la labor de su secretario o canciller que lo auxilia en la tarea de ordenar, llenar, redactar o anotar los documentos; estampillar, visar, sellar y aplicar los correspondientes im-

puestos arancelarios o librarlos de éstos cuando se establezca su exención. Deberá observar la debida limpieza y claridad de todas esas actuaciones, el rigor de los datos, el valor de las declaraciones y el cumplimiento de las leyes y requisitos en todos los documentos del buque que caigan bajo su contralor, vigilancia o autoridad jurisdiccional. Debe ver cómo se redactan y presentan el Diario de navegación, los manifiestos de la carga, los conocimientos, el rol de la tripulación, la patente de sanidad, el certificado de llevar o de no llevar pasajeros, etc., y todo ha de hacerlo con ojo avizor, a fin de no incurrir en merecidas observaciones de parte del Ministerio de Relaciones de su país o provocar la protesta de los agentes o armadores del buque.

En los despachos relativos a las naves de su bandera deberá contemplar con mayor minuciosidad todas las franquicias que se les acuerdan y los detalles relativos a los libros del buque, al cumplimiento con las exigencias de la autoridad local, al buen estado de aquél y la buena disciplina de a bordo, y al recto proceder del capitán con los tripulantes, viendo si los contratos han sido cumplidos o si se infringen de algún modo las leyes nacionales. Hay puertos donde el cónsul debe levantarse a media noche, sacrificar algunas horas de un día feriado para acceder al pedido urgente de un despacho de buque, aplicándole la multa o el arancel extraordinario correspondiente, según lo determinen en tales casos los reglamentos y leyes particulares de cada país.

En días y horas ordinarios de oficina, suele ocurrir también que casi simultáneamente vengan a solicitar pronto despacho, dos, tres y más buques en carga, con enorme cantidad de papeles cada cual, según el menor o mayor número de conocimientos. En ese mismo momento pueden solicitar el cumplimiento de sus deberes otras clases de actuaciones no menos urgentes; y será preciso *metodizar* con visión clara y rápida en tal forma su trabajo, que no le resulte confusión o errores, con perjuicio de la propia renta consular o de terceros, ya sea por haber procedido con nerviosidad o precipitación, o sin la necesaria serenidad y orden que exige el correcto despacho de los documentos consulares. La buena práctica aconseja aquí *"correr lentamente"*, según una expresión ya célebre en la historia.

61.—Certificados y pasaportes.

El otorgamiento en general de documentos exige del cónsul conocimientos especiales del derecho público y privado y de las leyes positivas, cuya ignorancia puede afectar o invalidar en algún modo o totalmente los mismos. Debe saber siempre lo qué es que certifica y el alcance próximo y aún lejano de su contenido. La redacción de los certificados que expida debe ser clara y precisa, evitando toda ambigüedad, todo sentido vago o torcido, todo vicio de fondo o de forma. No deberá certificar aquello que sea completamente ajeno a la naturaleza y objeto de su misión específica, o sobre lo cual le esté prohibido tácita o explícitamente.

En cuanto a los *pasaportes* el cuidado que debe tenerse en su expedición es no menor, debiendo el funcionario conocer muy a fondo y detalladamente las exigencias de las leyes y reglamentos que se refieren a todas las circunstancias relativas a la nacionalidad y ciudadanía, a las relaciones de la familia y estado civil e identidad de las personas, a fin de que tan importantes documentos surtan en la práctica los efectos deseados, de acuerdo con las costumbres y principios que rigen las relaciones internacionales.

62.—La práctica notarial de los cónsules.

Estas suelen estar por lo regular debidamente expresadas en los reglamentos consulares, pero tales actos deben estar revestidos de una seriedad y solemnidad legales exentas de toda omisión o vicio que pudiera invalidarlos o ser causa de conflictos. La capacidad, competencia y responsabilidad del funcionario deben ser notorias y completas. Los agentes consulares ejerciendo funciones de notarios deben como éstos llevar su registro matriz ordenadamente, no olvidando que todos los actos por ellos autorizados deben producir efecto en su país.

Deben conocer muy especialmente la parte positiva de las leyes civiles que rigen las relaciones de familia y que se refiere a la naturaleza, valor, contenido o nulidad de los contratos. No puede admi-

tirse que un cónsul ignore la validez de un acto jurídico, como instrumento público, la naturaleza del mismo y los límites de sus atribuciones dentro del sitio que se le ha designado para el ejercicio de sus funciones. Debe saber qué es lo que el instrumento público requiere esencialmente para su validez o cuando tales instrumentos suelen ser anulables. Al autorizar acto o contrato alguno judicial o notarial, debe hacerlo extendiendo las escrituras en la forma que las leyes hubieren determinado. La práctica de las naciones civilizadas autorizan a sus cónsules a extender casi toda clase de documento que deba surtir efectos en la nación a que sirve el funcionario: tales actuaciones se refieren especialmente a los poderes generales y especiales; a los testamentos solemnes y abiertos de nacionales que se encuentran en país extranjero; al recibo y registro de las declaraciones, protestas y contraprotestas que sus nacionales y capitanes de buques mercantes hicieren ante ellos para resguardo de los intereses o responsabilidades propias y ajenas; a todo cuanto respecte a las atribuciones propias de la escribanía de marina.

No obstante el conocimiento de la legislación civil y comercial competente que debe poseer un cónsul de carrera, para el buen desempeño de sus funciones, la mayoría de las naciones han favorecido la labor de los mismos en materia notarial, mediante formularios o modelos que suelen acompañarse a los reglamentos consulares, referentes a las actuaciones anteriormente nombradas. La tarea de ese modo no sólo se facilita del punto de vista de las exigencias legales y de ahorro de tiempo, sino que también adquiere mayor uniformidad. De igual modo, muchos tratados de materia consular ofrecen modelos semejantes.

63.—Formularios.

El formulario es un poderoso auxiliar del cónsul, en la práctica de cancillería. Abarca por lo común no sólo los modelos que se refieren a los diversos registros de la oficina y a su contabilidad, papeles del buque, certificados, legalizaciones, sino también respecto a los distintos actos notariales, cuadros estadísticos, memorias, planillas y todo documento de uso frecuente que suele autorizar el funcionario. (Véanse dos buenos ejemplos de estos "Formularios" en

la *"Nueva Reglamentación de las Leyes de organización y de Arancel consulares en la R. Oriental del Uruguay, anotada, concordada y ampliada con un formulario consular"*, edición 1918, por el cónsul Sr. Constante Fontán Fernández, y en la Reglamentación Orgánica de la ley Consular de la República Argentina, año 1926.. Véanse también: Clercq et de Vallart: *"Formulaires des chancelieries diplomatiques et consulaires"*; R. Monnet: *"Manuel diplomatique et consulaire"*; Luigi Testa: *"Le voci del servicio diplomatico-consolare italiano e straniero"*).

64.—Remisión de planillas.

Es de obligación de los cónsules remitir al Ministerio de Relaciones de su país, mensualmente o en períodos determinados, las planillas referentes a la labor realizada en la oficina. Tales planillas están por lo común tomadas del tipo-modelo que se agrega en las reglamentaciones consulares y deben llenarse en forma clara y precisa siguiendo las indicaciones que allí se expresan. A veces algunas de ellas, son realmente innecesarias, no haciendo más que complicar la ya compleja labor del funcionario, por lo que ocurre que suelen caer en desuso. El Ministerio de Relaciones toma casi siempre a su cargo editar dichas planillas como igualmente los libros y registros de oficina, y los envía a sus cónsules, exigiendo que sean debidamente llenados o utilizados de acuerdo a normas establecidas. Suele ser la labor del cónsul en este sentido, la más ingrata y áspera de todas por su parte puramente mecánica, cuando no dispone de auxiliares, pues esta tarea está casi siempre reservada a los amanuenses o empleados de cancillería.

Hay que repetir una vez más, que si es verdad que un cónsul debe ocuparse de estos trabajos en casos de necesidad por carecer de colaboradores, no es esa su verdadera misión y hasta está reñida tarea semejante con la naturaleza elevada y dignidad de sus propias funciones e investidura, aparte de la pérdida preciosa de tiempo que esa labor significa. Es por lo cual debiera siempre, *sin excepción alguna,* a todo funcionario consular de carrera, agregársele un secretario rentado, como suele hacerse hasta aquí con ciertas oficinas de mucha actividad, a fin de que dicho representante pueda atender a

la finalidad más eminente y necesaria de las relaciones o intercambio de intereses entre su nación y los del país en que reside.

65.—Interpretación de leyes y reglamentos.

El cónsul debe no sólo ejercer una constante "super-visión" sobre toda la labor oficinesca confiada a sus auxiliares en lo que se refiere a la parte mecánica, — redactar, estampillar, sellar, numerar documentos, llenar planillas, hacer cuadros estadísticos, llevar los registros, etc., — sino también de modo muy especial deberá ejercerla sobre la interpretación y aplicación exacta e inmediata de las leyes y decretos que deben observarse según las distintas actividades de cancillería.

Es evidente que un *cónsul idealmente perfecto* es un caso de prodigiosa adaptación cerebral a las complejísimas funciones de su cargo, de una memoria privilegiada, de una vastísima ilustración técnica, comercial, jurídico-económica y de una excepcional capacidad de interpretación. Las sorpresas en este sentido ermenéutico o en que se pone a prueba la aptitud intelectual interpretativa, son frecuentes en la labor diaria de un funcionario que debe resolver por sí y sin mayor dilación ni otro consejo, conflictos que surgen en la interpretación y aplicación de los textos legales o reglamentarios. La dificultad aumenta cuando se trata de casos imprevistos por la legislación competente para juzgar los cuales se carece de anteriores noticias o antecedentes luminosos para salir del trance interpretativo. El funcionario empieza por recorrer índices de tratados, convenios, leyes, reglamentos y decretos, libros, notas y comentarios sobre materia consular, sin salir del mal paso. Tiene, no obstante, que aplicar alguna norma o principio a la cuestión ocurrente; y su resolución, por falta de tiempo para consultarla con sus superiores jerárquicos, ha de venir al momento, si no quiere perjudicar ajenos intereses.

Lo que debe hacer en este caso un funcionario inteligente es hallar la interpretación más racional posible y más concordante con los principios generales sobre la materia que más directamente se relacione con la causa del conflicto. Como se ve, en tales ocasiones se pone a prueba la idoneidad, los conocimientos adquiridos, la expe-

riencia, la sagacidad y el recto juicio del funcionario. No basta aquí *desear* aplicar en la práctica la *juris praecepta* de las *Instituciones* de Justiniano: *"honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere"* (vivir honestamente, no dañar a nadie, y dar a cada cual lo suyo); es preciso algo más: el buen discernimiento, la capacidad intelectual debidamente ilustrada para *poder* resolver de inmediato la cuestión propuesta.

66.—Protocolo consular.

Los cónsules "missi" deben guardar el respeto de ciertas fórmulas dictadas por la costumbre del sitio, siempre que no afecte su dignidad o decoro, en lo que se refiere a las relaciones amistosas y protocolares con los miembros de la familia consular acreditada en el lugar de su residencia y con las autoridades locales. Son frecuentes, — como ya lo hicimos notar al discutir la condición, carácter y jerarquía de los cónsules de carrera y los honorarios, — los conflictos surgidos en esas relaciones entre las aspiraciones y prerrogativas invocadas por unos y otros. La misma autoridad local suele ignorar el verdadero camino. En invitaciones para actos de gran rango o estilo, como ser, por ejemplo, con motivo de la visita de un jefe de estado o de un príncipe, se hace difícil saber si a tales ceremonias, se ha de invitar también a los agentes honorarios. La protesta de éstos es frecuente cuando se los excluye, con marcado privilegio para los de carrera. En ciertos puertos importantes el cuerpo consular se ha organizado constituyendo una verdadera asociación con estatutos propios, determinando las prácticas del ceremonial, en algunos sitios la elección del decano o presidente que no siempre recae sobre el de más antiguo *exequatur*. A veces el cuerpo está separado, dividido en dos grupos, de carrera y de honorarios, lo cual no deja de crear dificultades a las autoridades locales en el trato, reconocimiento de exenciones y jerarquías.

Es evidente que el conflicto — ya lo señalamos — está en el uso del nombre de "cónsul" que es invocado por unos y otros con idénticas exigencias, sin admitir por lo común, de parte de los honorarios, desnivel alguno con relación a los de carrera, frente a la autoridad local y en el trato recíproco. La dificultad cesaría cuando el

verdadero título de "cónsul" se refiriese a los enviados, llamándoseles a los demás "agentes consulares o comerciales", y estableciendo mientras tanto de parte de los gobiernos respectivos ciertas normas, como sería la siguiente: que en una localidad donde actúe un agente consular honorario, no aceptará éste ni aislada ni colectivamente con los de su clase, aptitud alguna que lo coloque en situación protocolarmente igual o superior frente a un cónsul de carrera, ya sea en los actos oficiales como en la invocación de exenciones y prerrogativas que corresponden únicamente a los de este rango.

Como se ve, se requiere aún en ésto, de parte de los cónsules enviados, cierto don de gentes, cierto tacto e inteligencia, que los exima de crear directa o indirectamente conflictos o asperezas de esta clase, con los miembros del cuerpo consular o con las autoridades locales. Debiendo reclamar para sí las preeminencias que se les acuerda por el derecho común y consuetudinario, los tratados, convenciones y la práctica del sitio, han de ceñirse en todo a la sabia norma que aconseja mantener con decoro el prestigio de su cargo, sin afectar en lo más mínimo, hasta donde ese mismo decoro lo permita, las relaciones de buena armonía con los otros miembros del cuerpo consular y las autoridades o instituciones del lugar de su residencia.

67.—La colaboración consular en el dominio de la función diplomática.

Hemos determinado en las páginas anteriores en forma ordenada las funciones específicas de los cónsules, y hemos llevado dichas atribuciones hasta los deberes y conocimientos que más íntimamente se relacionan con la práctica de cancillería, y con todo lo que sea propio y facultativo del buen desempeño de su misión. De ese modo, conociendo a fondo el alcance de ella, podremos con recto juicio, expresar las verdaderas exigencias de la carrera en lo que se refiere a la preparación y selección del personal consular.

En la parte correspondiente a los *funcionarios diplomáticos,* está demás decir que todas las anteriores funciones que vienen detalladas bajo tan diversos títulos, son también del dominio de los tales; pues un buen diplomático debe ser a la vez un buen cónsul.

Actualmente suelen prestar servicio en calidad de adscriptos a las legaciones, cónsules de carrera cuya colaboración de auxiliares de oficina se reconoce como muy importante, por la identidad o semejanza específica de ciertas funciones consulares con las diplomáticas. Por consiguiente, el conocimiento de las atribuciones de los cónsules ha de ser materia especial del conocimiento de los diplomáticos; lo que vale decir que deben tener como aquellos una versación profunda de la legislación consular y de las otras materias con que se relacionan las funciones de los primeros. Aceptado esto como principio general, hemos de ver en qué consisten las funciones de los agentes diplomáticos.

68.—Funciones de los agentes diplomáticos.

Tales funciones, aparte de las que van incluídas en las referentes a los cónsules, son esencialmente de carácter *político-representativo*. En tal condición los diplomáticos con carácter de jefes de misión, son los encargados directamente a nombre de sus gobiernos, de entender en todas las cuestiones que estén vinculadas a las relaciones mutuas de las personas de la *Magna civitas*, a su mejor entendimiento y armonía. Los tales obran por conducto exclusivo y consejo del Estado que los nombra; con él consulta las cuestiones en litigio, y recibe instrucciones por la vía más corta sobre cuanto se relacione con la marcha de los asuntos que a su nación interesa. Salvo casos excepcionalísimo, en que pudieran extralimitarse, por haber aplicado celo excesivo, ninguna resolución hecha a nombre de su gobierno puede comprometerlos, si antes han recibido las debidas y oportunas órdenes del Ministerio de Relaciones Exteriores de su país y han obrado interpretándolas correctamente.

La habilidad para llevar en forma favorable la corriente de los negocios que les son confiados, supone una vastísima preparación en ciertas ramas especiales del conocimiento, sobre todo en derecho público y privado, materia comercial, economía política y ciencia financiera. Debe saber estar en la naturaleza y verdadero asunto de todos los negocios del Estado que representa y cuyos intereses sirve; y si alguna vez sostiene la conveniencia, *ad-referendum*, de hacer triunfar una tesis o proposición suya, debe saber hacerlo con tal co-

nocimiento a fondo de lo que trata, con tal circunspección, tacto y medida, y tal conciencia de su responsabilidad que no pueda en modo alguno comprometer a su país ni comprometerse él mismo, exponiéndose a resoluciones de su gobierno que lo contradigan, disminuyan o rectifiquen.

La extensión de las verdaderas funciones del agente diplomático alcanza en todas sus facultades, limitaciones y consecuencias al prestigio e intereses generales de su nación; y es, por lo tanto, su cometido, uno de los más difíciles y de mayor responsabilidad que puede confiarse al hombre; pues de su eficaz misión o su ineficacia, dependen con frecuencia hasta la paz y seguridad misma de los estados, o la guerra; la prosperidad o descenso de los negocios; la buena o mala inteligencia en el trato recíproco de las personas internacionales. Por lo cual se deja ver que la preparación y elección de los agentes diplomáticos debe ser materia de excepcional importancia y preocupación de parte del país que los nombre, siendo en lo posible, como deben ser, la expresión más alta y fiel de la nacionalidad a que pertenecen, especialmente en el orden moral e intelectual; pues la fortuna, el rango social, la cuna ni la pobreza han de ser obstáculos visibles o reales para el ejercicio de funciones tan elevadas, sobre todo en estos tiempos en que no se admite ni debe admitirse otras prerrogativas ni aristocracias que las que son inherentes a las virtudes y a los talentos.

Hechas estas consideraciones, tócanos ahora ver cuáles son los elementos científicos y culturales relacionados con las funciones anteriormente referidas; elementos que deben intervenir en la buena preparación de los cónsules y diplomáticos de carrera; lo cual será material del capítulo siguiente.

TERCERA PARTE

TERCERA PARTE

Los elementos científicos y culturales en la preparación de los cónsules y diplomáticos de carrera

---

69.—La preparación integral de los cónsules y diplomáticos, y la aptitud presuntiva.

Conocidas las funciones propias del representante consular y las del diplomático, se hace más fácil definir el contenido de lo que debe ser su preparación integral a fin de que, mediante ella, pueda afirmarse la *aptitud* presuntiva de los mismos para el eficaz desempeño de tales funciones. Debemos ver, pues, qué clase de *factores intelectuales* han de intervenir en la respectiva preparación de dichos funcionarios del servicio exterior, del punto de vista de la enseñanza especial, superior o universitaria. Pero antes convendrá saber si realmente existe necesidad de conseguir una clase de esos funcionarios verdaderamente especializada, cuya preparación científica y cultural esté reservada a los altos institutos de enseñanza, o si otras carreras o profesiones liberales pueden ofrecer alguna analogía o valor equivalente para reemplazar a aquellos cónsules o diplomáticos universitarios, sin desventaja para los que, munidos de tales títulos, se sintiesen igualmente aptos o capacitados para el eficaz cumplimiento de la misión diplomática o consular.

70.—La función especializada.

Se ha hablado insistentemente por órganos autorizados de la prensa argentina (véase el editorial de *"La Nación"* de fecha 13 de marzo de 1928, sobre "El tecnicismo de la función pública") de la necesidad de distinguir entre el cargo meramente burocrático y la *función especializada* "que requiere aptitudes indispensables en las personas que han de desempeñarla"... "Es así, — agrega dicho diario — que no pocas veces se llenaron plazas de contadores con personas que no lo eran y encomendaron tareas de ingeniero a quien, ni por asomo, poseía naciones de semejante carrera".

Algo muy parecido ocurre con frecuencia en nuestras jóvenes democracias de América, donde la influencia política hace olvidar a menudo los verdaderos títulos personales para ocupar dignamente un cargo administrativo. Es común ver que un puesto consular o diplomático se confía a un médico, a un ingeniero, a un contador público, a un veterinario, a un comerciante, a un agrónomo, sin antecedentes que hagan suponer en forma notoria la aptitud personal para realizar misión tan delicada.

Se puede ser eminente en cualquiera de esas profesiones y ser a la vez un pésimo funcionario del servicio exterior. No existen analogías de conjunto sino en forma muy aislada, respecto a esas profesiones frente a la función dúctil y especializada del empleado diplomático o consular. Así un médico puede entender dentro de las exigencias de tales funciones sobre policía sanitaria; un ingeniero sobre cálculo de empréstitos o amortizaciones; un contador sobre contabilidad de oficina; un veterinario sobre colocación de carnes en los mercados exteriores; un agrónomo sobre colocación de productos agrícolas; un comerciante sobre diferentes actividades de su ramo que pueden en cierta medida interesar a la función; pero un cónsul o un diplomático tienen que entender en forma pertinente no sólo en esas importantes atribuciones y exigencias propias de su misión, sino en otras muchas variadísimas y a cual más compleja; para todas las cuales han menester cierta flexibilidad mental exenta de toda tesitura profesional, una preparación singularmente especializada, ciertas "aptitudes indispensables" que no se dan por supuestas de manera cardinal en ninguna de las mencionadas profesiones.

Pueden, sin duda alguna, los tales profesionales, ser excelentes auxiliares en la rama de su especialidad; algunos de ellos como los veterinarios y los agrónomos, pueden ser muy útiles asesores, sobre todo en la propaganda y colocación en el exterior de los productos agropecuarios; pero no está reducida dentro de tales fronteras la verdadera acción consular y la diplomática, aún sin excluir funciones tan importantes. Un ingeniero puede asesorar al representante diplomático sobre la contratación de un empréstito en tal o cual plaza extranjera, y estudiar de acuerdo a la luz que arrojen sus cálculos de matemática financiera, la conveniencia o no conveniencia del mismo, el cuadro de sus respectivas amortizaciones, etc.; pero, no es eso suficiente.

Dentro de otras carreras, puede hallarse mayor número de analogías con la función consular y la diplomática, como ser las de doctores en ciencias sociales y jurídicas, en ciencias políticas y en ciencias económicas. Hasta aquí los abogados, antes de reglamentarse en muchos países ambas carreras, eran los preferidos, en especial para el servicio diplomático. Pero, de acuerdo a las exigencias actuales de dichas funciones que han quedado expuestas en la segunda parte de este libro, se ve que ni aún la competencia de tal carrera liberal supone la aptitud especializada requerida para el eficaz desempeño de aquellas, aunque en caso de no existir cónsules y diplomáticos universitarios, pueden ser ellos tal vez los mejor indicados; y aún mejor que ellos, en los tiempos presentes de hondas preocupaciones económicas de parte de los Estados, los doctores en estas ciencias pueden ocupar un lugar preferente, a falta de especializados en esas funciones del servicio exterior.

Las aspiraciones de muchos en el sentido de obtener tales cargos, sin poseer títulos de competencia especial, suelen fundarse a veces sobre absurdas pretensiones de idoneidad, que tales títulos no pueden acreditar en modo alguno. Así se observa que un contador público pretende, por saber llevar bien la contabilidad de oficina, que ello es garantía de aptitud personal para el puesto, cuando en realidad tal tarea es sólo de orden técnico-interno de cancillería y no tiene nada que ver con la función consular propiamente dicha ni la diplomática; o se ve que un veterinario aspira a un cargo de esa naturaleza porque se cree competente para estudiar el mercado propio para la colocación de carnes, estudiar la aftosa u otras enferme-

dades de animales cuyos informes o conocimiento interesan al país. Tales posiciones defendidas por dichos diplomados son insostenibles y no suponen para nada las "aptitudes indispensables" que hay que admitir, aunque en forma presuntiva, en los licenciados para el servicio exterior con título especializado en una u otra carrera, conferido por instituto oficial de enseñanza.

71.—Los conocimientos propios de la preparación integral del funcionario consular y diplomático.

Tal preparación ha de suponer la adquisición de serias disciplinas especializadas de acuerdo a la compleja naturaleza de las funciones respectivas. Vamos pues, ahora a establecer cuáles sean los elementos básicos como antecedentes necesarios o propedéutica racional de la preparación jurídico-económica de los cónsules y diplomáticos.

Las distintas materias que deberá comprender un buen *plan de estudios* de las dos carreras universitarias, han de condicionar el conocimiento que más directamente se refiere a los distintos aspectos de la función específicamente considerada y con vistas a una finalidad común: utilidad y buen servicio de la representación.

72.—Los elementos básicos.

Tales elementos básicos deberán constituirse sobre la adquisición previa de conocimientos gradualmente concéntricos de la primera y segunda enseñanza. La enseñanza secundaria del curso del bachillerato en ciencias y letras, o el bachillerato en ciencias económicas, la enseñanza especial y la normal deben ser seguidas de un ciclo preparatorio que podría incluir las materias siguientes: *Introducción a la Filosofía general; Literatura y Estética; introducción a la Economía política; introducción al Derecho público y privado.* Podríase con cuatro años completos de estudios secundarios de los actuales programas vigentes de los colegios nacionales argentinos y escuelas de comercio, o los cuatro de enseñanza secundaria de los liceos uruguayos, o las materias comprendidas en el título de maes-

tros normales de uno y otro país, ser admitidos en estas dos carreras, estableciéndose un ciclo preparatorio especial para las mismas indistintamente, semejante al que dejamos expuesto, de un año o dos de estudios.

73.—El conocimiento de las materias universitarias.

En cuanto a los estudios de la enseñanza superior o universitaria han de referirse en lo que respecta a la *carrera diplomática,* en primer término, a la *Filosofía general* y a la *Sociología,* seguidas luego de las materias que comprenderían los tres ciclos que van a continuación: a) *ciclo técnico comercial y matemático;* b) *ciclo económico-financiero;* c) *ciclo histórico-jurídico.* Junto con estos conocimientos deberán realizarse trabajos de *seminario especial* o cursos de investigación, además de la *práctica de cancillería,* versación de *idiomas, monografías* (una por cada año sobre un tópico importante de cualquier ciclo) y *tesis* final. A los *cónsules* se les exigiría además de los *estudios preparatorios* que hemos mencionado en el número anterior, la enseñanza de la *Filosofía general* y la *Sociología,* gran parte de las materias contenidas en esos tres ciclos, (las cuales se determinarán en momento oportuno) y todo lo que queda expresado, a excepción de la *tesis.* Veamos, pues, las razones que justifican tales conocimientos, como materias que deben incluirse en un plan de estudios universitarios de ambas carreras.

74.—La Filosofía general.

Hace tiempo que Bacon demostró que la Filosofía "es la primera de las ciencias, por la grandeza de su objeto, y la extensión de sus aplicaciones". Descartes la consideraba "el punto de partida necesario de toda ciencia". "Las ciencias sin la Filosofía, — dice A. Weber — son un conglomerado sin unidad, un cuerpo sin alma; la Filosofía sin las ciencias es un alma sin cuerpo... La Filosofía es la ciencia en acto, la función más elevada del sabio, la satisfacción suprema del espíritu científico y de su tendencia natural a reducir todo a la unidad". Wund define la Filosofía "como la cien-

cia general, que tiene por objeto reunir en un sistema indiscutible los conocimientos generales proporcionados por las ciencias particulares". Ya se sabe que la clasificación de las ciencias formales y reales de su triple aspecto fenomenológico, sistemático y genético, es una materia propiamente filosófica.

Se ve, pues, la conveniencia de incluir la enseñanza de la disciplina filosófica para los cónsules y diplomáticos por las razones que quedan expuestas y también por *razones de cultura general.* Aquí será oportuna la consideración hecha por el Ministerio de Instrucción Pública del Uruguay, en su reforma al plan de estudios preparatorios para las diversas carreras universitarias, de fecha 1.º de febrero de 1916: la cual dice: "La Filosofía y la Literatura son asignaturas rigurosamente necesarias para el afinamiento intelectual y educación moral del alumno, sobre todo del sometido a una instrucción matemática intensiva, la cual, con frecuencia, conduce a la formación de espíritus unilaterales y estrechos". Por esas razones, dicho Ministerio sostenía su decisión de incluir tales materias, apoyándose "en los resultados de las experiencias hechas en los países extranjeros que pueden servir de modelo... a fin de evitar la formación de *titulados de cultura deficiente y unilateral*".

Tales argumentos han definido la reforma en el sentido indicado, debiendo, según las actuales leyes y reglamentos universitarios de ese país, estudiarse *dos años de Filosofía* para Medicina, Abogacía, Diplomacia e Ingeniería. Parece, pues, innecesario decir que sin el conocimiento de las disciplinas filosóficas los graduados en las carreras diplomática y consular, no han de poseer *verdadera cultura universitaria,* y han de estar en la vida expuestos a los peligros de ese criterio unilateral, o falta de amplitud de miras o de juicio que hacen del hombre un *valor negativo* en la sociedad en que vive. Además tratándose de la preparación integral en la posible, de esos futuros funcionarios, la Filosofía general ha de ser algo así como la substancia viva, el alma de todos sus conocimientos, por lo mismo que la Filosofía ofrece una visión de conjunto de las diversas relaciones conocidas de la realidad, que va desde el problema del conocimiento hasta la concepción metafísica del Universo y a la Estética misma, adueñándose de todas las cuestiones más importantes que agitan la ciencia, el arte, la religión y la conciencia contemporánea.

Mal se podrá penetrar, por ejemplo, en el estudio a fondo de la Economía política, sin una previa cultura filosófica. Sábese que la Economía política se ha considerado con toda legitimidad, como una rama de la Filosofía general; y sus problemas sólo se hacen fecundos por esta "ciencia de las causas" — *rerum cognoscere causas*—; pues no hay que olvidar que toda ciencia es por naturaleza especulativa o teórica. Así, por ejemplo, conviene que la Filosofía auxilie a la Economía, mediante las exploraciones de la Psicología del trabajo profesional o Psicotecnia, estudiando los problemas de la aptitud individual, la Telergética psicofísica y las más importantes de esta nueva rama del saber humano.

El conocimiento científico además de ser cierto y general ha de ser metódico; y la *Metodología* es un capítulo importante de la Filosofía; ella supone cierta propedéutica científica de carácter lógico, un criterio o conocimiento de la clasificación de las ciencias, de la aplicación de los principios racionales, de la Lógica formal y de la Lógica crítica. El problema gnoseológico convertido en problema epistemológico, o problema acerca del conocimiento de la ciencia, ha de haber servido previamente para hacer fecunda toda Metodología. Un doctor en ciencias económicas, o un doctor en diplomacia, o un cónsul de carrera, que no haya cursado Filosofía o no hayan sabido qué cosa es la agitación espiritual del mundo presente causada por la honda inquietud de sus problemas, vivirán necesariamente al margen de la ciencia y serán incapaces de comprender la grandeza de sus postulados o hipótesis. Su conocimiento y sentido de la realidad será, por consiguiente, restringido, incapaz de amplitud y profundidad. La *sutileza diplomática* es por sí misma, *sutileza* o *sagacidad filosófica,* que es capaz de ver el fondo y encadenamiento lógico de las relaciones aparentemente más ocultas, o invisibles a las inteligencias comunes, en la intrincada red de los anhelos, exigencias, conflictos y problemas internacionales.

75.—La Sociología.

La realidad social debe ser objeto de estudio muy especial por el cónsul y diplomático. Le conviene haber meditado acerca de la complejidad de sus fenómenos, estudiando los hechos sociales, el va-

lor objetivo de los mismos, separando la ciencia social de la ciencia política que debe apoyarse en la Sociología para ser fecunda, pues sin duda alguna, en cierta medida, los problemas políticos son problemas sociales. Es innegable la utilidad de una ciencia como la Sociología que al estudiar la morfología y fisiología sociales en sus aspectos estáticos o dinámicos, no sólo se interesa en el problema de los orígenes de la sociedad, estudiando sus relaciones domésticas o de grupos, los momentos formales y mentales de la evolución social, sino también el valor de las ideas sociales en el desarrollo de las doctrinas económicas y políticas.

El conocimiento de la Sociología tanto estática como dinámica puede constituir pues, una fecunda levadura, un gran fermento intelectual en la preparación integral de cónsules y diplomáticos. La Sociología "ejerce un influjo indirecto, a distancia, en la orientación política. Y también lo ejerce directo hasta poder desear, con Spencer y con Durkheim, que "el conocimiento de la Sociología sea exigido para calificar al administrador y al legista" (Adolfo Posada). "Responde la Sociología al deseo natural (lógico), de explicar unitariamente un conjunto de fenómenos que tienen entre sí alguna nota común... La Sociología viene a representar, respecto de lo *social* como idea y como hecho, como noción y como fin práctico, como objeto de ciencia y como materia del arte, una función análoga a la de la *Política* respecto del Estado de los Estados, o de las ideas y hechos políticos (teoría y arte del Estado). Sabido es cuanto se discute el concepto de la Política. Es, se dice, una ciencia política especial? Es un término que equivale a la suma o conjunto de las ciencias políticas especiales? Es ciencia siquiera? Equivale a la doctrina del Estado? ¿Es una expresión que equivale al Arte de gobierno? ¿Es la Política del arte del político? A mi juicio, por interesantes que sean todas esas cuestiones, suponen una manera defectuosa de plantear el problema. Lo planteaba y resolvía mejor Aristóteles, poniendo, bajo el epígrafe *Política,* la ciencia del Estado. En efecto, en cualquier ciencia particular del Estado: ética política, Estadística política, Sociología política, Economía política, Derecho político, hay un elemento común expresado en un adjetivo común: *político;* sustantivémoslo, digamos Política no como referida a una relación particular o posición especial del objeto — el Estado —, y tendremos la Ciencia Política, o la Política como ciencia del Estado, de *polis,*

ciudad, Estado: la *Política* es lo que se refiere al Estado; la Ciencia Política será la ciencia del Estado. La misma operación cabe hacer respecto de la Sociología: expresa, en general, respecto de la Sociedad o de lo Social, la misma necesidad que la Política respecto de Estado o de lo *Político*: lo *social* equivale en esta relación a lo *político*. Entraña la Sociología la necesidad de conocer lo dado — social — en cualquiera de las determinaciones teóricas o prácticas en que lo social se manifiesta: una institución, un contrato, una obra de arte, un invento industrial, una civilización, un derecho positivo, un instrumento, son fenómenos *sociales;* una emoción, una idea, una pasión, *pueden ser sociales;* la cultura griega, la romana, la religión cristiana, el renacimiento, la reforma, la revolución... son hechos o conjuntos de hechos *sociales*. ¿Pero qué es lo social? ¿Cómo surge? ¿Cómo se perpetúa? ¿Cómo se transforma? ¿Cómo lo vivimos? ¿Cómo lo sentimos? ¿Cómo llega a nosotros y se nos pone como materia de reflexión? ¿Cómo lo *hacemos?* La Sociología aspira quizá a contestar a esas y a otras preguntas, y a recoger en una construcción, mediante las necesarias operaciones interpretativas, cuanto al estudio reflexivo ve y comprende en la realidad, como realidad social; se trata de una penetración intelectual, con todos los apoyos espirituales, para realizar una interpretación racional que excita y mueve nuestras facultades cognoscitivas" (ibidem; *"Principios de Sociología"*, págs. 255 y 256). Es precisamente el fermento intelectual, el *excitante* necesario que, como materia científica debe agregarse a las otras disciplinas que han de leudar la inteligencia, ampliando los horizontes espirituales de los buenos cónsules y diplomáticos.

76.—Las materias del ciclo técnico comercial y matemático.

Este ciclo comprendería las siguientes materias: *Contabilidad, Matemática financiera, Estadística,* que son las únicas de este ciclo que deben ser consideradas del punto de vista de la preparación de las dos carreras. Las otras que pertenecen al mencionado ciclo, como ser Bancos, Cambios y Bolsas; Sociedades Anónimas y Seguros; Tecnología; Transportes y Tarifas, etc., convendrá su estudio a otras carreras, tales como la del Doctorado en ciencias Económicas; pero su conocimiento como materias especializadas o independientes no

es imprescindible en la preparación integral de diplomáticos y cónsules. Parte de esas materias, en cierta medida, son objeto ya de discusión o estudio en Economía política y en las materias correspondientes a los otros ciclos.

77.—Contabilidad.

La poca que necesita un cónsul para llenar su cometido es de una sencillez completa. Ya dijimos que los Formularios consulares ofrecen modelos claros y excelentes para llevar los únicos libros de oficina determinados por los reglamentos. Sin otras nociones de contabilidad que las que supone su simple inteligencia, interpretación y adaptación a la tarea de cancillería, que son nociones de fácil adquisición, se puede cumplir debidamente con las exigencias de la función interna sin necesidad de un conocimiento específico de los principios generales de la ciencia del contralor administrativo, ni de un estudio analítico de las disposiciones de los libros de comercio.

La relación exacta de todo el movimiento de cancillería y el conocimiento exacto del mismo, no tiene para el funcionario referido dificultad alguna, sin serle necesario el conocimiento técnico de un tenedor de libros o de un contador público; le basta con aplicar con buen sentido que se supone en un funcionario de esa clase, las indicaciones que se agregan siempre en los *Formularios,* o libros de práctica consular.

78.—Matemática financiera.

Consideramos la cultura matemática como necesaria a un buen funcionario consular o diplomático. Ya hicimos ver que, aparte de las nociones adquiridas en los institutos de enseñanza secundaria, sería bueno un curso especial de matemática financiera que comprendiese especialmente el estudio de intereses compuestos, imposiciones, amortizaciones, empréstitos, rentas y manejo de las Tablas de cálculo financiero. Puede darse el caso, dijimos, que un gobierno confíe a un representante diplomático la misión de estudiar en determinada plaza bancaria las condiciones y conveniencias de un empréstito dado,

y sería útil para dicho funcionario que pudiese por su sola cuenta hacer el estudio del mismo, presentando el cuadro de las amortizaciones debidas, aunque bien es verdad, que en esta tarea, puede ser asesorado por un agregado técnico o persona competente extraña a la misión.

Algunos, sin embargo, opinan que dicho conocimiento no es necesario para la función, por cuanto sólo en casos muy excepcionales, puede ocurrir que ese conocimiento tenga aplicación práctica para un diplomático, y que el tiempo gastado en adquirir esa disciplina no muy de acuerdo con la vocación de esa carrera, puede ser empleado en la posesión de otras ramas del saber correspondiente a una mayor penetración de las ciencias jurídico-económicas. Por nuestra parte, creemos que tal disciplina no sobra, y su inclusión en un plan de estudios racional, para la carrera diplomática especialmente, sería siempre aconsejable, del punto de vista de una mejor aptitud para el desempeño integral de función semejante.

79.—Estadística.

Será preciso considerar la Estadística como una ciencia social, de observación metódica de los hechos que, reducidos a grupos homogéneos, pueden ser interpretados mediante la inducción matemática. No habrá que confundirla con las Matemáticas, aunque acepte sus teoremas para llegar por rápido camino a las fórmulas de sus leyes. La Matemática es ciencia de cantidades abstractas; la Estadística de cantidades concretas. Gabelli llama a la Estadística el *Barómetro de las naciones.* "Toda nuestra vida administrativa y política está regulada e iluminada por ella; muchísimas instituciones de previsión social a ella se deben; ni la hacienda pública ni la privada pueden subsistir sin ella... Su método es indispensable auxilio para todas las ciencias de observación. Los resultados de la Estadística descriptiva constituyen el fundamento de la vida administrativa y política; las investigaciones de la ciencia permiten una especie de adivinación de los hechos sociales" (Virgilli; obr. cit.).

En cuanto a lo que conviene ser objeto de estudio para el cónsul y el diplomático, debe referirse a la parte *expositiva* de esta ciencia, en su doble aspecto de *descriptiva* e *investigadora,* intensificán-

dose especialmente el capítulo de la vida económica, estudiando sus principales elementos: estadística agropecuaria, estadística industrial, movimiento comercial interno y externo, riqueza nacional, etc. Esta Estadística descriptiva limitada a la simple exposición de cantidades concretas, deberá acompañarse de la investigación sobre las relaciones existentes entre los hechos observados, de las causas o leyes que los gobiernan, de modo que todas las otras ciencias dentro de lo que pueda interesarles, saquen algún beneficio; tal como la Economía política "recurre frecuentemente a ella para la consecuencia de los hechos económicos, para determinar las leyes que en simples razonamientos no puede dar, para dirigirse en sus aplicaciones" (ibidem).

Podría agregarse algunas nociones de la Estadística *metodológica,* que comprendiese la recolección de los hechos, la crítica de los datos y elaboración de los mismos, y la exposición de los resultados, suprimiendo de esa parte de la *elaboración de los datos,* el estudio de las teorías matemáticas que son de aplicación frecuente a la Estadística, como ser: cálculo de probabilidades, teorema de Bernouilli, la teoría de los términos medios y el principio de los cuadrados mínimos, etc., es decir, excluir toda crítica matemática acerca de los procedimientos empleados. Se trataría, pues, de un *programa especial* como suele darse a los estudiantes de abogacía, de ciencias sociales, o de ciencias políticas.

80.—Las materias del ciclo económico-financiero.

Este ciclo comprendería las siguientes materias: *Geografía económica y Fuentes de riqueza, Economía política, Finanzas, Política comercial, económica y financiera.*

81.—Geografía económica.

El conocimiento de esta materia debe intensificarse en lo posible, abarcando la geografía natural o física y la geografía humana. El aspecto general orográfico e hidrográfico del país, todo lo que se relaciona con los factores naturales que intervienen en la produc-

ción, la salud, el bienestar; el conocimiento de las isoyectas, las isotermas y las isobaras; la higrometría atmosférica, los vientos, todo lo que se refiere al clima, en fin; el conocimiento de la fauna, de las zonas mineras y de vegetación; la etnografía en sus aspectos más importantes, la densidad de la población, el crecimiento de la población urbana y de la población rural, deben formar la parte más saliente de esta geografía física.

En cuanto a la Geografía humana, considerada como modalidad de la ciencia geográfica, el factor antropológico debe ser objeto muy especial de estudio, como valor determinante en el progreso o atraso de un pueblo frente al factor cósmico o a la naturaleza con la cual colabora, auxiliándose en ella o modificándola favorablemente a veces, según las posibilidades de la ciencia. Distintos hechos y problemas han de ser estudiados en esta parte, como ser los hechos geográficos de superficie, la habitación, la vía de circulación, fisonomía de la instalación humana; el problema de la población, la inmigración y la colonización; el problema de la producción, comprendiendo un estudio amplio de la distribución de los productos agropecuarios; la exportación y precios de los productos; las distintas industrias o explotaciones industriales; saladeros, frigoríficos, avicultura, caza y pesca. Al estudiarse el reino vegetal, se apreciará un conocimiento a fondo de la agricultura y sus industrias derivadas, los distintos sistemas y clases de cultivos, la explotación de los bosques, deteniéndose con mayor amplitud en aquellas cuestiones que señalan para el país renglones de su riqueza más importantes; y en cuanto al reino mineral deberán conocerse circunstanciadamente todos sus tesoros explotados o inexplotados todavía, y las circunstancias favorables o desfavorables a su explotación, y las industrias varias que con esa fuente de riqueza se relaciona. Queda aún por conocer dentro de esta parte de la Geografía, las vías de comunicación, el comercio general y la cultura pública del país a que pertenecen los aspirantes a las carreras consular o diplomática, para que el cuadro general de esta materia sea en lo posible completo.

En ciertos programas de estudios se ha separado esta disciplina de las *Fuentes de riquezas,* considerándola con razones válidas para mantenerse independiente de la *Geografía económica.* En la práctica se ha visto que eso ha dado motivo a no pocas confusiones y a falta de métodos racionalmente apropiados en la enseñanza

de ambas materias, que algunos estiman como una sola por su similitud en ciertos aspectos, considerándola a la Geografía económica como un conocimiento más superficial o general de las Fuentes de riqueza, que sería más profundo y técnico, más minucioso y circunstanciado; lo que, sin embargo, no es así. Para evitar el equívoco o lo contradictorio, será cuestión de determinar el contenido específico de ambas asignaturas, que, a estar a sus títulos verdaderos y substanciales, han de ser distintas.

82.—Fuentes de riqueza.

Relacionando esta disciplina con la anterior, será oportuno que, refiriéndonos a la cuestión que suscita de si deben enseñarse bajo un solo título ambas materias o separadamente, hagamos mención a algunas observaciones muy atinadas del dictamen que suscribieron los miembros de la Subcomisión nombrada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, doctores Juan Alvarez, Manuel López Varela y Alejandro Nimo, tocante a la reforma al plan de estudios vigentes hasta 1927, en el ciclo económico-financiero: "...Por lo que se refiere a la Geografía Económica y Fuentes de Riqueza Nacional, la Subcomisión encuentra entre las mismas una gran similitud, que llega a traducirse casi en una equivalencia de los objetos de estudios, si se comparan los programas actualmente en vigencia de ambas asignaturas. Y si bien es cierto que algunos tópicos son especialmente estudiados en Geografía Económica, como ser lo referente al factor antropológico (crecimiento vegetativo, crecimiento inmigratorio, población), a las vías de comunicación y transportes y al comercio, y que en Fuentes de Riqueza se profundizan otros, tratados sólo en Geografía desde un punto de vista más general, como ser lo atingente a la fitogeografía, ganadería, agricultura y minería; es también evidente que el susbractum de ambas disciplinas, tal como se las desarrolla en estas casas, es el mismo. Con esta redundancia de estudios no puede implicar más que pérdida de tiempo, métodos contradictorios de la enseñanza, lo que evidentemente repercutirá en perjuicio de la misma, la Subcomisión considera que debe unificarse el estudio de Geografía Económica y de Fuentes de Riqueza Nacio-

nal, el que se desarrollará en la forma que se expresa a continuación... La Subcomisión considera, entonces, que el estudio de los recursos naturales del país, su distribución, así como el de las industrias extractivas a que dan origen, debe hacerse en un solo curso. Pero considera también que un estudio de la misma naturaleza debe ampliarse a otros países, especialmente a aquellos que sostienen fuertes víncules comerciales con el nuestro o que estén en la posibilidad de establecerlos. De manera que en lugar de Geografía Económica y Fuentes de Riqueza Nacional, se establece *una sola asignatura* denominada "Geografía Económica y Fuentes de Riqueza Nacional", dividida en dos partes: 1.ª y 2.ª, de las cuales la primera tendría un carácter *nacional* y la segunda uno *general.*"

Por nuestra parte, hacemos nuestro el mismo punto de vista que queda expresado, por parecernos el más racional y conveniente. Como se verá más adelante, en el plan de estudios de la mencionada Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, el Consejo de ese instituto no aceptó dichas sugestiones sino parcialmente, estableciéndose una verdadera fusión en ambas asignaturas, incorporándose al nuevo plan de estudios la *Geografía Económica* dividida en dos partes, incluyéndola en los dos primeros años con ese solo nombre y sin agregar el título de "Fuentes de Riqueza Nacional", que figuraba hasta entonces como materia independiente de la Geografía económica. Creemos que la cuestión puede resolverse tal como ha sido la mente del Consejo de dicha casa de estudios, estudiando las Fuentes de riqueza nacional, como capítulo integrante de la Geografía económica, lo mismo del punto de vista del conocimiento particular del propio país como del general de los otros países cuyos valores económicos, productos o riquezas conviene que conozca el agente consular o diplomático.

83.—Economía política.

Esta materia deberá estudiarse con suficiente extensión y profundidad. Ninguna como ella debe merecer más preferente atención de parte de los futuros funcionarios del servicio exterior. La suerte y armonía de los Estados están regidas hoy por las relaciones económicas, y de ellas dependen casi todos los problemas vinculados con la

paz y la guerra y el porvenir del mundo y el afianzamiento de una mejor justicia distributiva. Debiera esa disciplina abarcar tres años de estudios, correspondiendo a los dos primeros el conocimiento de sus principios generales, estudiando a fondo los problemas del valor, de la producción, de la circulación, del reparto y del consumo y la historia de las diversas escuelas y doctrinas económicas. Debe tenerse un concepto general claro de los principios de esa ciencia y de sus instituciones, para entrar luego el estudiante en el campo de la especialización, que conviene sea materia del tercer año.

Todas las cuestiones importantes surgidas en el momento presente del punto de vista de las relaciones económicas de los Estados, deberán ser objeto de especial estudio, aparte del interés particular de la propia nación cuyos fenómenos económicos están ligados con su hora actual y su porvenir. A este curso de especialización corresponderá el estudio de los problemas más salientes acerca de las crisis económicas, la moneda y el factor humano en la producción. Un programa de esta especialización sobre temas económicos que puede citarse como ejemplo de buena orientación en la materia, es el que actualmente ofrece la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, debido al profesor de esa asignatura, doctor Juan Alvarez. Las dos primeras partes de dicho programa se refieren a las crisis económicas y a la moneda argentina, correspondiendo la última al factor humano en la producción. Esta tercera parte incluye importantes capítulos de los problemas psico-técnicos o de Psicología profesional.

Debe admitirse que tales programas no pueden ser inmóviles, y deben variar frecuentemente algunos de sus contenidos, pulsando el problema palpitante nacional o mundial o de tipo determinado, que merezca ser objeto de estudio. Todo lo que sea profundizar esta ciencia, será de gran provecho para los funcionarios consulares y diplomáticos. Hoy se siente en todas las partes la necesidad de organizar institutos de economía y finanzas que se dediquen a investigaciones serias y prolijas de su especial competencia, y se ve en ello un modo eficaz de conocerse mejor cada país a sí mismo y acercarse más íntimamente a los pueblos y comprender mejor sus intereses recíprocos, relacionando la vida de esos institutos con el interés particular de los Estados y general de las buenas relaciones internacionales.

84.—Política comercial, económica y financiera.

Aunque esta materia podría incluirse dentro del ciclo histórico-jurídico, por sus relaciones con el *Régimen aduanero comparado,* debe, sin embargo, ocupar sitio aparte dentro del ciclo económico-financiero, por la interdependencia que su contenido ofrece con la Economía política y las Finanzas. A esta materia podría corresponderle como capítulo importante y particular la *Historia política y financiera nacional,* pues tales antecedentes son "fuente de provechosa enseñanza" y su estudio deberá hacerse "no en una forma meramente descriptiva, sino también con espíritu crítico".

Debería estudiarse la materia de nuestro título en sus aspectos *nacional e internacional.* La parte *nacional* correspondiendo al país de los futuros cónsules y diplomáticos, y la internacional a la política comparada de los Estados en sus relaciones comerciales, económicas y financieras. Esta parte debe incluir un conocimiento de los hechos más importantes del comercio internacional, el conocimiento a fondo de las tesis proteccionista y librecambista y del régimen de los tratados.

La *Política aduanera* como capítulo especial de estudio debe comprender los regímenes aduaneros, tratándose de su historia y desenvolvimiento, organización de las aduanas, tramitación aduanera, dejando el estudio de *Legislación aduanera comparada,* como materia independiente propia del grupo jurídico. En tiempos como los actuales en que se habla de la "victoria petrolera de los Estados Unidos en Méjico" en los términos que vienen en seguida, puede verse cuán importante es el conocimiento de la materia que englobamos en su vasto contenido bajo el título de "Política comercial, económica y financiera".

He aquí algunas palabras tomadas de *"The Literay Digest"*: "La posibilidad aterradora de una guerra en defensa de los derechos petroleros norteamericanos en Méjico, entrevista no ha mucho todavía... parece alejarse definitivamente gracias al fallo de la Suprema Corte de Justicia mejicana... "Puede significar, opina "The News Sentinel" de Knoxville, el principio del fin de una agria querella que ha estado a punto más de una vez de provocar la guerra".

Y lo que se dice respecto al petróleo como causa de conflictos,

puede decirse de todas las otras fuentes de riqueza nacional, el carbón, el azúcar, los cereales, las carnes, los artículos industriales, etc. Los países buscan nuevos mercados a sus productos, y sus anhelos de expansión económica pueden aconsejarles una política de interés particular que afecte a otros estados; señalan restricciones a la exportación o ponen trabas a la importación, siempre amparándose en el ejercicio de la soberanía y en la defensa de sus intereses. Así en los últimos días el aumento de producción y las restricciones a la importación han afectado hasta cierto punto a los principales países exportadores de carbón: Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos y Polonia, y muy especialmente al primero de los nombrados. Como una medida de defensa contra la importación de carbón inglés por ciertos puertos germanos, hace algunos años, se estableció en Alemania un sistema de "permisos de importación".

El profesor de Derecho internacional en la Universidad de Valladolid, Camilo Barcia Trelles, publicó en 1925 una interesante obra cuyo solo título "El imperialismo del petróleo y la paz mundial" es ya anuncio del importante tema y su oportunidad de tratarlo, tan íntimamente relacionado con la política comercial y económica de las naciones. Allí se trata en bien informados capítulos, llenos de luminosas sugestiones, del petróleo, como factor decisivo en el orden internacional, de la lucha universal por la conquista de los yacimientos petrolíferos, del petróleo y la política internacional americana. Basta la enunciación de tales asuntos para dejar ver la necesidad de penetrarse del conocimiento de materia semejante como la Política comercial y económica internacional.

Y esta disciplina en lo que respecta al cónsul o diplomático americano debe ser aún más intensiva. Ellos deben conocer las ricas fuentes de las riquezas naturales del continente, con vistas al interés de su explotación, de la atracción de capitales extranjeros, de la defensa de las mismas y de la política de conveniencia panamericana que debe seguirse frente a otras aspiraciones o maniobras de naciones que viven fuera de nuestro hemisferio. El llamado Derecho Internacional Americano no reconocido por algunos, debe amparar con sus principios, con las decisiones armónicas de los pueblos colombianos, el concepto de la absoluta soberanía de sus miembros, sin mengua de los postulados de la justicia internacional consagrada por el derecho común de todas las demás naciones civilizadas.

El trabajo de América debe ser de cooperación amistosa con las naciones de Europa y de Asia, sin detener el actual movimiento panamericano. Aún dentro de estas relaciones ha de contemplarse la situación algo singular de los pueblos ibero-americanos frente a la fuerza preponderante de los Estados Unidos, como factor privilegiado en las relaciones mundiales económicas y financieras. Ni habrá que olvidar en qué forma se han de mantener e intensificar las relaciones amistosas entre la Unión Panamericana y la Liga de las Naciones.

El delegado chileno doctor Alejandro Alvarez ante la sexta Conferencia Panamericana realizada en La Habana (sesión del 27 de enero de 1928), dijo en este sentido, palabras como las que siguen: "...Nadie duda ya de que el panamericanismo crea relaciones de amistad y consolida los lazos de diverso carácter que unen a las repúblicas sudamericanas. Hay en el *desarrollo del panamericanismo* tres aspectos de esencial importancia: el *jurídico,* o sea la codificación del derecho internacional público y privado; el *económico,* es decir, los lazos comerciales y financieros, y el *panamericanismo cultural,* o sean las relaciones de carácter educativo y científico..." Y agrega más adelante: "... *Incumbe a los diplomáticos y a los poderes ejecutivos* la tarea de armonizar los intereses; pero las asociaciones científicas y los hombres de negocio deben también darse cuenta de que su interés requiere ante todo *que haya armonía en la vida económica de las naciones americanas.*"

Pero sólo se llegará a realizar el verdadero panamericanismo, estableciendo aquellos vínculos de solidaridad continental tan hermosamente contenidos en la traducción de los principios pronunciados por el doctor Baltasar Brum en el memorable decreto del 18 de Julio de 1917, por el cual se manifiesta que "ningún país americano que en defensa de sus derechos, se hallase en estado de guerra con otro continente será tratado como beligerante", entendiéndose a la vez que "el agravio inferido a los derechos de un país del continente debiera ser considerado como tal por todos y provocar en ellos una reacción común y uniforme". Mas tal solidaridad para protegernos frente a las naciones de otro hemisferio, para ser eficaz y efectiva debe comprender la *solidaridad interior moral y económica* que aseguren para todos los países de América, el reconocimiento recíproco de todos sus derechos, sin menoscabo a la soberanía de nin-

gún miembro de la comunidad en beneficio de los intereses de otro miembro más rico o poderoso.

Son aquí, por lo tanto, oportunas las palabras del profesor Barcia Trelles ya citado, al decirnos en su obra sobre "El imperialismo de petróleo y la paz internacional": "predicamos solidaridad, pero solidaridad sin que resten vestigios de sojuzgaciones; para que la unión reine en el Nuevo Mundo; es preciso depurar la realidad; ignorarlo equivaldría a vivir soñando con la imposible aspiración de la paz americana. Y si esa propensión depuradora nos compete desde nuestra posición objetiva, aún nos afecta más sentimentalmente, ya que, indefectiblemente, son las repúblicas americanas de origen ibérico, las que propenden a vivir soberanamente, tropezando al realizar tal propósito con las garras de un imperialismo, tanto más peligroso, cuanto que se apoya en poderes materiales omnímodos. *Solidaridad americana, excluye el imperialismo americano; no hay modo de soslayar esa disyuntiva*" (obr. cit., pág. 248). Se ve, pues que el conocimiento de esta materia, debe ser tan extenso cuanto sea necesario preparar mejor al funcionario diplomático o consular en su condición de órganos verdaderos de la administración internacional. "Lo mismo los agentes diplomáticos que los cónsules, — dice F. de Martens — son órganos oficiales encargados de ejecutar la voluntad del Estado y de realizar su deseo supremo, o sea la felicidad pública y la prosperidad de los intereses de todo el edificio político. Para que pueda conseguirse este resultado, dichos funcionarios no deben olvidar el estrecho lazo que une a la política con la civilización. La influencia recíproca que se da entre los órdenes social y político determina necesariamente las relaciones entre las funciones diplomáticas y las funciones consulares. El enviado no puede cumplir la misión política que se le ha confiado sino conoce la vida y las tendencia de la sociedad, así como la situación económica de su patria y del país en que ha de desempeñar sus funciones. Por otra parte, el cónsul, si ha de obrar útilmente, debe conocer los intereses políticos de su gobierno" (obr. cit., tomo II, pág. 14).

85.—Finanzas.

El estudio de esta materia ha de comprender las líneas genera-

les de la ciencia, la organización de la economía financiera, el presupuesto, las diversas fuentes de rentas, crédito público y el conocimiento a fondo de los fenómenos más íntimamente relacionados con la vida financiera de los Estados. Este conocimiento hace afirmar la utilidad de un estudio profundo y especial de los impuestos. "Dentro del problema denominado financiero se debe señalar el problema impositivo como aquel que reviste mayor significación" (Dr. Manuel L. López Varela: *"El Régimen impositivo argentino"*, pág. 5). Tal disciplina debe interesarse en tratar especialmente las cuestiones cardinales referentes a los recursos del Estado, a la teoría del beneficio, a la teoría de la capacidad contributiva, a los conflictos sociales de origen impositivo, a los principios superiores de política financiera, a la clasificación de los impuestos y evolución de los sistemas tributarios, a la distribución del impuesto, a la teoría económica del impuesto progresivo, a la repercusión, incidencia y recaudación de los impuestos.

El *Derecho financiero,* a constituir una asignatura independiente, debía ser estudiado con cierta extensión, pero no habiéndose aún erigido en tal, como acertadamente lo observa el doctor Rafael Bielsa, "gran parte del régimen jurídico de las contribuciones es materia propia del Derecho administrativo, y aún hay instituciones como las tasas, que son — bien lo dice Wagner — instituciones administrativas, lo que se explica, por ser ellas contraprestaciones de servicios administrativos" (Véase *"Advertencia" al Programa de Régimen Público administrativo,* dictado por este profesor y sus *"Observaciones sumarias que sugiere una tasa singular",* Buenos Aires, 1927).

86.—Las materias del ciclo histórico-jurídico.

Las asignaturas de este ciclo serían las siguientes: *Derecho civil, Régimen constitucional, Régimen Público administrativo, Ciencia de la Administración, Derecho comercial, Derecho internacional público, Legislación consular, Historia del derecho de gentes, Derecho diplomático moderno e Historia de la diplomacia, Legislación aduanera comparada, Derecho internacional marítimo, Derecho internacional privado y comercial comparado.*

87.—Derecho civil.

Basta referirse a las funciones propias de la misión consular o diplomática, para destacarse la necesidad del conocimiento de esta ciencia, y de modo muy especial respecto de ciertas instituciones jurídicas. Deben los tales para llenar eficazmente su cometido, conocer además de los fundamentos lógicos y científicos de este Derecho, la parte positiva de su legislación que trata de las personas, de los derechos personales en las relaciones de familia, de las obligaciones en general, de los hechos y actos jurídicos, deteniéndose con mayor extensión en los títulos que se refieren a los instrumentos públicos, los contratos de las sucesiones.

El estudio de esta materia debería, pues, abarcar sin la profundidad exigida a los doctores en ciencias jurídicas y sociales, y a título de simple generalización de la ciencia, las cuestiones más directamente relacionadas con las funciones del servicio consular y diplomático.

El cuadro de este conocimiento podría comprender las líneas generales de los tópicos siguientes: Los principios directivos del Derecho, el Derecho objetivo y los derechos subjetivos; el Derecho positivo y sus divisiones; las fuentes del Derecho; la ley; los códigos; ventajas e inconvenientes de la codificación; las fuentes del Código civil argentino; su plan y apreciación crítica; diversos conflictos de leyes; interpretación de la ley; resolución de los conflictos cuando la ley no consulta el caso ocurrente; abrogación y derogación de la ley; los sujetos de los derechos; el "estado" de las personas; Registros de estado civil; capacidad jurídica e incapacidad; personas de existencia ideal, y personas jurídicas; personas jurídicas del Derecho público y del Derecho privado; domicilio; objetos de los derechos: bienes públicos y bienes privados; nacimiento y extinción de las personas; diversos actos jurídicos; voluntad y su manifestación; el fin de los actos jurídicos; el formalismo en los actos jurídicos; interpretación e invalidez de los actos jurídicos; los actos jurídicos con relación a terceros; defensa privada y judicial del Derecho; extinción del derecho y de la acción; derecho de familia; régimen de los bienes en el matrimonio; sociedad conyugal; disolución del matrimonio; divorcio; parentesco; filiación legítima y no legítima; re-

conocimiento voluntario y no voluntario; protección de incapaces; patria potestad, tutela y curatela.

Debiendo ejercer funciones notariales, deberá conocer el objeto de ellas, su fundamento jurídico y los principios dominantes: *locus regit actum y lex locis,* la primera de esas reglas como principio fundamental del estatuto real, superior al estatuto personal y al formal, y la excepción a dicha regla cuando se trata de actos de naturales de un estado que sólo deben producir sus efectos en él. Debe tenerse un conocimiento a fondo de las disposiciones legislativas que rigen la materia. En los distintos actos notariales en que corresponda la intervención consular o diplomática, es necesario conocer los procedimientos y prohibiciones, las formalidades y formas de los testamentos, la capacidad del testador, la validez de los realizados en el extranjero. En suma, puede decirse que el estudio de esta asignatura debe hacerse con criterio y método adecuados a la naturaleza específica de las funciones consulares, acomodando a las mismas su contenido y extensión, ya sea limitando el conocimiento de algunas instituciones jurídicas a las nociones más simples y sencillas por carecer de aplicación o tener contingencia apenas apreciable con la función, o ya ampliando y profundizando otras que tienen relación más íntima, directa, precisa y constante con la práctica de cancillería.

88.—Régimen constitucional.

Siendo el cónsul o el diplomático un empleado administrativo dependiente del gobierno que la nombra, deberá conocer a éste, como órgano del Estado y agente de la soberanía, como institución creada por la Nación para el ejercicio de la autoridad. Por lo mismo se hace necesario un conocimiento algo detenido de los elementos esenciales del Estado, el gobierno, la soberanía, el poder público, valor, contenido y evolución de estos conceptos y su importancia en el orden político y administrativo. El concepto y valor jurídico de la Constitución, deberá preceder al conocimiento más íntimo de la parte especial que se refiere a sus principios y declaraciones, según sea el régimen de gobierno en que tal Constitución se inspire.

Ha de penetrarse de la importancia jurídico-política, y del valor doctrinario y positivo de los principios que ella proclama, del

fondo y extensión de los mismos, de los derechos y garantías que acuerda, del ejercicio de las libertades personales y de los derechos relativos al trabajo, la propiedad, la libertad de comercio y navegación. De igual modo ha de saber como está organizado el poder público, las divisiones de dicho poder y sus respectivas atribuciones. De este modo podrá acomodar su conducta como representante a esos principios reguladores o normativos de la conducta de su nación, y, si es preciso, discretamente, sabrá aprovechar la ocasión de proclamarlos para destacar su importancia, si de ello puede resultar algún bien o prestigio a su país como miembro de la comunidad internacional.

89.—Régimen público administrativo.

No puede existir gobierno sin administración, ni ésta sin reglas especiales destinadas a dirigir a los funcionarios en los diversos ramos administrativos. Siendo, por lo mismo, los cónsules y diplomáticos funcionarios de la administración, deben poseer necesariamente una especial preparación en Derecho administrativo. El servicio diplomático y el servicio consular son órganos de la administración internacional. Por consiguiente, un estudio de esta materia debe ser inexcusable. Deben los tales funcionarios poseer claro concepto de la administración y de las funciones administrativas, las nociones fundamentales acerca de las relaciones de la administración con la Constitución del Estado y con el principio de la división de los poderes; conocer las bases generales de la organización administrativa; el organismo de la administración; materias de ésta y organización de los servicios públicos; las relaciones de la jurisdicción administrativa con las instituciones judiciales; los recursos; conflictos de jurisdicción. Interesa a esa clase de funcionarios de la administración de igual modo conocer las instituciones administrativas de carácter internacional; uniones, oficinas, reclamos. Esta disciplina no deberá confundirse con la "ciencia de la Administración", si se tienen en cuenta — como lo ha hecho ver R. Bielsa — dos elementos esenciales: *organismo y acción,* que "constituyen e integran la noción de Administración pública".

Un estudio ordenado y metódico de la misma aconsejable para

dichos funcionarios, especialmente si son argentinos, es el que nos ofrece dividido por este notable tratadista en las nueve partes siguientes de su programa de "Régimen público administrativo", que dicta como profesor en la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario: concepto del Derecho administrativo; acto administrativo, concesiones y régimen legal de los contratos de obras públicas; organización administrativa, administración nacional; provincial y comunal; agentes de la administración pública, derechos de los funcionarios y empleados públicos, deberes y responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, responsabilidad de la administración pública; el dominio público; la actividad privada y las limitaciones administrativas-policía, limitaciones a la propiedad privada regida por el Derecho administrativo; administración fiscal; jurisdicción administrativa en general, y jurisdicción nacional. Dentro del programa anterior consideraríamos utilísimo la inclusión de un capítulo especial sobre *Derecho administrativo internacional,* cuyo objeto es, como expresa F. de Martens, "el conjunto de las relaciones esenciales entre los Estados, los grupos sociales y los particulares, relaciones que exigen el concurso, apoyo y protección del gobierno" (obr. cit., Tomo II, pág. 11); pues no habrá que olvidar que los agentes diplomáticos en su condición de órganos internacionales son "administradores *permanentes*". Para la mejor inteligencia y estudio de esta materia — lo que podría servir de regla general para todas las otras disciplinas jurídicas — conviene tener presentes el acertado juicio que encierran las palabras siguientes del precitado profesor: que "lo importante es estudiar los principios generales, las instituciones y su fundamento, la "ratio juris" de los sistemas y disposiciones legales, y no los detalles ni los minuciosos antecedentes históricos, ni exordios librescos... Nada, pues, de esfuerzos mnemotécnicos, nada de repeticiones literales, nada de los que llamaríamos servilismo a un texto o a un autor. *Conceptos dominantes, noción general de la materia, principios útiles y necesarios*"... (*"Advertencia" al programa de Régimen Público administrativo*).

90.—Ciencia de la administración.

Esta disciplina "cuya autonomía orgánica hoy no se discute"

merece ocupar un sitio no menos estimable que la anterior. "Siendo esta una ciencia política esencialmente — dice el doctor Bielsa — y comprendiendo la parte técnico-económica de la Administración, huelga decir que ella tiene tanta o mayor importancia que el Régimen público administrativo en la preparación de Doctor en Ciencias Económicas, del Contador Público y, no digamos, del Licenciado en la carrera administrativa" (ibidem) (*). Así es en efecto; su importancia se deduce de los asuntos que son propios de su naturaleza y contenido, como ser: el estudio de los servicios administrativos en general y el conocimiento especial que se refiere a la población, las funciones sociales del Estado, la vida económica, el Estado y las comunicaciones en general, la Instrucción Pública, la asistencia social, las industrias, la intervención del Estado en el régimen del trabajo, etc. Basta enunciar tales tópicos en la forma sintética que quedan expresados para comprender su contenido, extensión y relaciones con las demás ciencias administrativas, políticas y sociales, y la utilidad de su enseñanza para los cónsules y diplomáticos.

91.—Derecho comercial.

El solo carácter que revisten las funciones consulares y diplomáticas en materia comercial señalan la necesidad de esta ciencia jurídica, que debe estudiarse con alguna profundidad, muy especialmente en la parte correspondiente al Derecho comercial marítimo, materia que hoy suele ser objeto de estudio autónomo y específico en ambas carreras, por sus vastas e íntimas relaciones con las atribuciones consulares en el despacho de buques e intervención y jurisdicción sobre los barcos nacionales. Na así sucede con la parte de ese Derecho que se refiere a *quiebras,* cuyo conocimiento apenas es necesario como objeto de estudio que debe integrar esta materia en sus líneas generales. El estudio en cambio de las personas del comercio y de los contratos del comercio, y de modo muy especial el de los derechos y obligaciones que resultan de la navegación, es

(*) Véase también del mismo autor: *"Derecho Administrativo y Legislación Administrativa Argentina"*, Tomo I págs. 5 a 8).

de todo punto de vista indispensable. Debe estudiarse con esta disciplina el cambio y sus elementos, la función social del comercio, los elementos fundamentales que entran en la formación de ese Derecho, sus principales fuentes y relaciones con el Derecho civil y la Economía política, y la parte de codificación positiva que se refiere a los comerciantes y contratos sociales.

92.—Derecho internacional público.

Estudio especialmente detenido merece esta ciencia para el funcionario que se considera persona protegida por el Derecho de gentes. No se concibe un buen cónsul o diplomático sin una versación suficiente de esta materia; de ahí que debe darse a este conocimiento una extensión debida y muy especial en la preparación de esos agentes del servicio exterior. Pero su enseñanza debe impartirse conforme a los dictados de la sana experiencia de los tiempos presentes, suprimiendo o tratando muy superficialmente aquellos aspectos del Derecho internacional que menos relación tienen con las actuales aspiraciones económicas, sociales y culturales de la vida de los Estados. Lo que debe estudiarse con más dedicación es: las orientaciones y tendencias de la política internacional de la hora histórica presente; sus anhelos y problemas; las cuestiones de fondo que más interesan al problema de la paz mundial, al afianzamiento de un nuevo criterio jurídico que determine un cambio de frente en las relaciones políticas, económicas y culturales de las personas internacionales y haga posible una codificación universal del Derecho público y privado que mejor concilie o contemple todos los derechos y las aspiraciones más legítimas, tratándose de establecer así una nueva comunidad internacional.

No se debe vivir pegado a la tradición jurídica de aquellos principios que sólo fueron hasta aquí letra muerta en la hora amarga de la guerra; sino precisamente buscar o tratar la discusión de aquellos otros principios más accesibles, humanos y justos que puedan conformarse a las exigencias normales y sagradas de los pueblos en casos de lucha. El monstruo de la última gran guerra de las naciones ha enseñado lecciones muy duras que ya parecen olvidar algunos estadistas, aferrándose todavía en la táctica de los diplomáticos

del viejo cuño monárquico y entregándose a las agrias cuestiones de antiquísimos pleitos de reivindicación de fronteras y de supremacía de razas, de anhelos solapados de ambición ancestral, de resurgimiento de pretéritos sueños de dominio imperial, consagrando la tiranía del más poderoso, la hegemonía del más fuerte, no para administrar mejor la justicia o asegurar la paz del mundo, sino para envilecerla creando nuevos estados de cosas que traen consigo el fermento de futuras luchas acaso más cruentas que las del pasado. Lo que puede determinar la legítima existencia de este Derecho internacional, es precisamente la afirmación probada de que su vida misma no es letra muerta o sin expresión ni contenido real o efectivo; vale decir que ha de considerarse ese derecho como fuerza de carácter positivo capaz de reglar la conducta o las relaciones de los Estados. Si no vale como ciencia normativa para postular y sancionar con prestigio y eficacia sus propias definiciones y principios, su estudio para nada sirve, o es preferible cambiarlo por otra disciplina que, en forma substancialmente más positiva y más de acuerdo con la realidad histórica, consulte una mejor inteligencia hacia la armonía universal de los miembros de la *Magna civitas.*

No son hay ambiciones o sueños de príncipes los que se discuten en un congreso internacional, sino aspiraciones, anhelos de pueblos, problemas en general no ya de fronteras geográficas sino económicas, de expansión no territorial sino esenciales a la vida, de reconocimiento al derecho de autodominio, de manumisión política, de subsistencia nacional. Esta disciplina ha de inspirarse, pues, de modo muy marcado en los actuales anhelos, inquietudes y problemas económicos de la vida internacional, desenvolviéndose de acuerdo con relaciones más salientes y técnicas de la presente política comercial, económica y financiera de los Estados. Bien conocidos sus límites, contenido y caracteres y sus relaciones con las demás ramas de la ciencia general, debe señalarse su posición de un modo particularmente eficaz e interesante de acuerdo al espíritu de democratización que se advierte en los actuales tiempos y a los modernos principios del nuevo Derecho, surgidos con motivo de la dolorosa experiencia de la última guerra de las naciones.

El conocimiento del desenvolvimiento histórico del Derecho internacional debe dejarse como materia aparte correspondiente a la *Historia del Derecho de gentes.* Un capítulo muy señalado debe ocu-

par el *Derecho internacional americano,* dadas las razones que parecen existir para afirmar su sólida existencia, del punto de vista de la situación particular, los principios de derecho público y privado y los intereses, las relaciones recíprocas inter y extra-continentales que informan la vida de las naciones del Nuevo Mundo.

Otro capítulo de preferente estudio debe ser dedicado a la Liga de las Naciones y las últimas direcciones observadas en la gestión de este instituto, como organismo creado con el pacto de paz sobrevenido a la gran conflagración. Un criterio de *revisión científica* a todos los valores ya consagrados por el viejo Derecho internacional anterior a esa guerra, debe ser admitido, para colocarse a la altura de esta tremenda hora de responsabilidad histórica para todos los estadistas, agregándose el conocimiento de los nuevos factores que ahora intervienen en la causa y decisión de todos los conflictos internacionales. El estudio de las obligaciones del Derecho internacional público, como el de las cuestiones contenciosas de la soberanía, los derechos de los pueblos, de la paz y la guerra, deben hacerse con nuevos métodos y con una *nueva conciencia,* de la que podría tomarse como un punto de referencia reguladora, los célebres catorce principios de Wilson, pronunciados durante la gran guerra, u otros principios si caben, menos teóricos, más justos, racionales, humanos y posibles, o mejor sustentados científicamente en el terreno de la práctica, de la conveniencia y armonía de la comunidad internacional. También debe, especialmente el diplomático más que el cónsul, dedicar estudio detenido a los órganos de la soberanía que intervienen en las relaciones internacionales. Poseerá un claro concepto del carácter, títulos, reconocimiento, prerrogativas e inmunidades propias de los soberanos o jefes de Estado y de los agentes diplomáticos, y muy circunstanciadamente de las funciones de estos últimos. En cuanto a su clasificación y ceremonial debe ser objeto más propio y más intensificado del *Derecho diplomático moderno.* La parte correspondiente a los Cónsules debe conocerse de igual modo en forma más amplia, la que debe estudiarse como materia independiente bajo el título de *Legislación consular.*

93.—Legislación consular.

Basta enunciar el título de esta asignatura para comprender su importancia especialísima en la preparación de cónsules y diplomáticos, sobre todo del punto de vista de la fusión de ambas carreras en una sola. Al referirnos a las funciones consulares, en la segunda parte de esta obra hicimos mención de algunos puntos más importantes del desarrollo histórico de la institución consular. El conocimiento de las fuentes de este Derecho es vastísimo y complejo; pero no es necesario un estudio ni muy profundo ni muy detenido. Conviene el estudio de nociones generales acerca del estatuto personal de los cónsules, valor y concepto técnico-económico y jurídico de la institución consular, el régimen de las capitulaciones, la jurisdicción consular, legislación consular moderna en los estados orientales y del Derecho común; y de modo más amplio y profundo deberá conocerse la organización del servicio consular, el carácter e inmunidades de los cónsules y las distintas funciones consulares. El estudio de esta materia debe encararse desde el punto de vista de la eficacia de la gestión consular en el desempeño inteligente de tales funciones, sobre las que hemos hecho anteriormente amplia referencia, estudiando su vasto contenido.

94.—Historia del derecho de gentes.

Se hace muy necesario el conocimiento de la historia de las relaciones internacionales y del Derecho internacional, desde la antigüedad hasta nuestros días. Es evidente la importancia de su estudio que pone de manifiesto con frecuencia las causas, razones o factores determinantes que crearon o hicieron cesar los más graves conflictos, que hicieron cambiar la misma faz de la historia política de los pueblos. A fin de hacerla útil, no se ha de estudiar el simple hacinamiento de esas relaciones en orden cronológico o sucesorio, sino contemplarlas separándolas según su homogeneidad y semejanza, haciendo intervenir un criterio científico menos tradicional y clásico, que facilite en el curso de ellas, el conocimiento a fondo, dentro de cada ciclo histórico, de las necesidades geográficas, eco-

nómicas, positivas y espirituales de las naciones, las luchas de intereses y las influencias filosóficas o religiosas que pudieron aparejar los cambios más profundos de la vida internacional.

La verdadera historia del Derecho de gentes está contenida en las resoluciones de los congresos y en la letra y espíritu de los tratados. De aquí que débase estudiar en ellos el verdadero desarrollo de la ciencia del Derecho internacional. Por ello el estudio de la Historia del derecho de gentes debe comprender de un modo especial, el conocimiento de los distintos tratados más importantes de la evolución política de las naciones, tales como: tratados de paz, de alianza, de federación y unión federal; tratados de protección y de garantía; tratados que reglamentan las relaciones políticas y sociales; tratados que regulan los intereses económicos y comerciales; tratados que se basan en principios de Derecho administrativo (convenios sobre represión de tratas de blancas, referentes a policía de la pesca, a policía de la caza, a convenciones sanitarias, etc.); tratados que regulan intereses jurídicos de orden privado; y de modo muy especial, aquellos tratados más recientes, tales como el último tratado de paz de las naciones a raíz de la guerra de 1914, y muy particularmente los que se refieren al país de los diplomáticos y cónsules y que aún no han sido denunciados.

95.—Derecho diplomático moderno e Historia de la diplomacia.

El Derecho diplomático como rama del Derecho público teórica "se ocupa de las relaciones de estado mantenidas por mandatarios o agentes, las funciones que éstos desempeñan y los privilegios e inmunidades que gozan... Indica las reglas que deben presidir la conducta de los ministros públicos en el curso de las gestiones políticas que realizan" (Ernesto T. Raynelli: *"Derecho diplomático moderna"*, pág. 19). Es, pues, innecesario, decir que tal conocimiento es indispensable para un diplomático; pero conviene que materia semejante se oriente del punto de vista de las necesidades y prácticas modernas. Convendrá no olvidar el carácter de la Diplomacia en nuestros días, no sólo en cuanto se refiere a la marcada influecia de las ideas políticas y económicas y dominantes, sino también en lo relativo a las nuevas modalidades y atributos de la conciencia contemporánea,

a las reformas sociales y a las costumbres y la opinión pública. La clásica rigidez del estiramiento protocolar de otros tiempos tiende a desacreditarse; y hoy se aspira a fórmulas menos rituales y más sencillas y democráticas, más de acuerdo con las aspiraciones legítimas de los pueblos inspiradas en el ansia de supresión de las barreras u obstáculos que separan al gobierno del pueblo, al soberano de sus súbditos.

Deberán estudiarse siguiendo tal dirección, los puntos cardinales de ese Derecho, arrancando del conocimiento de sus fuentes y las relaciones con las demás ciencias. La *Diplomacia* ha de elevarse al rango de una ciencia específica profundamente útil, de carácter práctico, cuya finalidad más expresiva debe ser la compenetración amistosa, el más íntimo conocimiento de los pueblos y el anhelo permanente de aumentar y afianzar los lazos de unión existentes y crear nuevos vínculos en las relaciones jurídicas, políticas, económicas y culturales de los miembros de la comunidad internacional.

Esta materia debe abarcar entre sus principales asuntos, los siguientes: El Derecho diplomático antiguo, de la Edad Media, moderno y de nuestros días, y la Diplomacia del porvenir; agentes diplomáticos, sus funciones, su preparación, cualidades esenciales y personales; funciones y organización del Ministerio de Relaciones Exteriores; clasificación de los agentes diplomáticos; personal de Legación; inmunidades y privilegios diplomáticos; documentos diplomáticos; instrucciones generales del Cuerpo Diplomático; la gestión diplomática; ceremonial diplomático; el arte de las negociaciones diplomáticas; escritos y estilo diplomático; los cónsules y sus funciones; funciones y representaciones consulares que pueden desempeñar los agentes diplomáticos; el fin de las misiones diplomáticas y consulares; las relaciones y deberes entre la Diplomacia abierta como tuteladora de la armonía y la paz, y la Diplomacia social.

Tales cuestiones hacen suponer el camino a seguirse para estudiar la *Historia de la Diplomacia*. Esta debe comprender un estudio más detenido de los orígenes y evolución de la Diplomacia hasta nuestros días, en sus aspectos y relaciones más importantes y decisivas en los cambios o trastornos históricos de los pueblos; la conciencia histórica de la responsabilidad internacional del Estado por los actos oficiales reservados a sus funcionarios administrativos; la historia de la Diplomacia cerrada y sus consecuencias en las rela-

ciones y tratados internacionales; historia y evolución de las diversas formas en el arte de negociar; el ceremonial y el estilo diplomático a través de los principales períodos históricos de las naciones civilizadas; la historia de los congresos; sus resoluciones y tratados más importantes, como fuentes del Derecho diplomático; las gestiones diplomáticas más señaladas como factores históricos de la guerra, de la conservación de la paz y de los tratados de alianza.

Viene a ser de este modo la Historia de la Diplomacia un importante capítulo complementario de la Historia del Derecho de gentes. Natural es que en realidad tanto una historia como la otra no son sino capítulos muy especiales del Derecho internacional, a los cuales, por su naturaleza y extensión, conviene darles cierta independencia orgánica, no obstante la subordinación general de estas ramas o materias a aquel árbol frondosísimo del Derecho público.

96.—Legislación aduanera comparada.

Materia es ésta que se la ve incluir en programas de Política comercial de los Estados; pero que conviene estudiarla independientemente, no obstante la relación e intimidad que ella ofrece con aquella. Su extensión y contenido en el estudio de los distintos regímenes aduaneros justifica que se la separe, circunscribiéndose de modo específico al conocimiento de las leyes más importantes sobre aduanas. La política aduanera interviene como un factor muy predominante en la política comercial internacional. Desde este punto de vista deben estudiarse todos sus resortes jurídicos y económicos, sus relaciones recíprocas, sus puntos concordantes y diferentes, sus distintos servicios en el intercambio de la vida internacional, la evolución y comparación de los principales derechos aduaneros de las naciones civilizadas; los conflictos ocasionados por los diversos aranceles; los derechos preferenciales y diferenciales; las represalias aduaneras; las diversas franquicias; los acuerdos internacionales en materia aduanera; la interpretación económico-jurídica de la cláusula de "la nación más favorecida"; la protección por primas y las coaliciones capitalistas; organización de las aduanas en los principales países del derecho común; las tarifas de avalúos; las tramitaciones aduaneras; prohibiciones y franquicias; despacho de buques

mercantes y de guerra; warrants aduaneros; sanciones aduaneras; la tendencia a la unificación universal de los documentos consulares relacionados con el despacho de buques; los congresos y las conferencias internacionales en el debate de los aranceles; las barreras aduaneras en las relaciones internacionales; los esfuerzos realizados para conseguir la armonía arancelaria y económica.

97.—Derecho internacional marítimo.

Como se sabe, la legislación positiva sobre los derechos y obligaciones que resultan de la navegación, forma parte integrante del Código de Comercio, juntamente con los títulos o libros que se refieren a las personas del comercio y a las quiebras. La importancia de esa rama del Derecho comercial, hace que ella se estudie minuciosa y separadamente del resto de esa disciplina; pero tal materia ha de ser objeto de un conocimiento especial, para el cónsul o el diplomático, del punto de vista de las relaciones comerciales de los Estados.

Ya hicimos ver al referirnos al origen de la institución consular (núm. 17), de qué modo ella ha encontrado su principal función práctica en las relaciones de intercambio marítimo entre distintas naciones. De aquí que el Derecho marítimo particular de cada Estado esté poderosamente vinculado a la vida internacional, y su estudio a fondo no puede separarse del Derecho de gentes. El Derecho internacional marítimo constituye, pues, una parte del Derecho internacional, no obstante formar "un todo o cuerpo de ciencia independiente, limitado de un modo determinado y distinto por su objeto y jurisdicción" (*"Introducción al estudio del Derecho internacional marítimo"*, por Arturo Reynal O'Connor). Algunos autores como el citado consideran más apropiada la denominación de Derecho internacional marítimo que la de Derecho de gentes marítimo, observando que tal derecho no tiene sus fundamentos en el "jus gentium" de los romanos. Algunas de las fuentes del Derecho internacional marítimo pueden encontrarse en ciertas instituciones de la Grecia heroica y del Derecho romano; y muy particularmente es en la Edad Media donde su evolución consigue servir de punto de partida de nuestras actuales instituciones vigentes.

Vése por ello el significado valioso del estudio en las distintas compilaciones legales acerca de dicha evolución del Derecho marítimo, como el de las Leyes rodias que servían de reglas del Derecho de gentes en todo el Mar Mediterráneo; de las Tablas de Amalfi, ciudad del antiguo reinado de Nápoles y cuyo importante comercio rivalizaba con Venecia; del Fuero Juzgo, el Fuero Real, las Partidas, el Consulado del Mar; las Ordenamenti de Trani; el "Capitulare Nauticum" de Venecia; los Estatutos de Ancona; las reglas de el Guidón de la Mar Clerón, etc. Las célebres leyes del Consulado del Mar, hechas probablemente por los catalanes, han servido de base a la legislación marítima contemporánea, ofreciendo soluciones jurídicas sobre la cuestión de si es apresable en buque neutral la mercadería enemiga, que fueron reglamentadas definitivamente por el Congreso de París de 1856.

Desde los días de Colbert, ministro de Luis XIV, se pensó, al dar aquél la "Ordenanza de Marina" de 1681, en unificar el Derecho marítimo francés y precisar claramente su contenido. Modelo aún de nuestras legislaciones modernas, ha sido reproducido en gran parte en el libro II del Código de comercio francés que fué modificado y completado por la ley del 10 de julio de 1885 sobre la hipoteca marítima; por la ley del 12 de agosto de 1885 sobre las obligaciones de la gente de mar, seguros, préstamos a la gruesa, etc.; por la ley del 24 de marzo de 1891, modificando los arts. 436 y 437, C. Com.; por la ley de 14 de diciembre de 1897 relativa a la competencia en materia de abordaje y a la prescripción anual en materia de fletamentos (véase Lyon-Caen y L. Resnault, *"Droit Commercial"*, N.º 861).

Ese deseo de *unificar el Derecho marítimo nacional* se hace hoy ya *aspiración universal,* a fin de obtener un cuerpo de legislación armónica y competente que sirva para regir las relaciones marítimas de los pueblos. Desde el Código de Napoleón hasta nuestros días, el Derecho marítimo se viene enriqueciendo con nuevos elementos jurídicos, cuyo objeto es resolver convenientemente las diversas cuestiones dictadas por las necesidades del intercambio de relaciones comerciales y políticas de las naciones, bajo una inspiracón común de justicia y de cordialidad internacional.

En tal sentido merecen citarse los esfuerzos de distintos con-

gresos realizados con el fin de favorecer la codificación internacional de la legislación marítima, tales como la "Conferencia de la Haya", el "Instituto de Derecho Internacional", la "International Law Association", el "Comité Maritime International" creado en 1897, la "Conferencia diplomática de Bruxelles" de 1910 y la reciente "Sexta Conferencia panamericana", de La Habana. La aspiración actual de crear el Estatuto internacional del marino es un índice elocuente de ese anhelo de codificación universal marítima, no sólo en lo que se refiere a la gente de mar sino también a todas las cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones que resultan de la navegación internacional. Al recomendar el estudio específico o independiente de esta materia en la preparación de los cónsules y diplomáticos, debemos justificar la inclusión de tal disciplina en un plan de estudios racional para ambas carreras con suficiente extensión, y sin olvidar al orientar su enseñanza los caracteres y objeto de esa asignatura, en la forma que trataremos en seguida.

98.—Caracteres y objeto del Derecho internacional marítimo.

Llámase por algunos "Derecho internacional marítimo" y por otros "Derecho marítimo internacional" lo que expresa Hautefeuille, diciendo: "Es la reunión de reglas que debe regir las relaciones marítimas de las naciones, asegurándoles el completo ejercicio de sus derechos y deberes". Para Calvo es: "El conjunto de leyes, reglamentos y usos observados en la navegación, comercio por mar y en las relaciones amistosas u hostiles de las potencias marítimas entre sí" (*"Dictionaire de Droit Internacional Public et Privé;* tomo I, pág. 274). El primero de estos autores comprende con la designación de "Marítimo", "las reglas de derecho privado y público interno que los Estados se dictan para su legislación propia". Los franceses especialmente usan con preferencia la denominación de "Derecho marítimo internacional". Nosotros consideramos más lógica y más de acuerdo con sus orígenes y carácter legal la que empleamos aquí: *Derecho internacional marítimo.* Por "Derecho marítimo" debe entenderse el conjunto de normas o reglas jurídicas aplicables a las relaciones marítimas; pero, este "Derecho" puede dividirse en tres ramas importantes, porque dichas reglas jurídicas unas pertenecen al

Derecho privado, otras al Derecho público interno y las restantes al Derecho público internacional. Es evidente que la filiación del Derecho marítimo arranca del Derecho internacional; por lo cual consideramos el carácter y objeto de esa ciencia, vinculados íntimamente a la evolución e historia del comercio del mar que es, como si dijéramos, a la vida misma de las naciones, a las cuales el referido Derecho internacional público desde el punto de vista político trata de fijar las reglas que han de regir su conducta recíproca.

Por consiguiente, el Derecho marítimo, por las numerosas materias que puede comprender su estudio y análisis, puede dividirse en: 1.º: el *Derecho internacional marítimo,* que se refiere a las reglas concernientes a las relaciones marítimas de las naciones entre sí, en tiempos de paz o de guerra; tales son las reglas respecto a la libertad de los mares, presa marítima, bloqueos, etc., etc.; 2.º: el *Derecho marítimo público* o *administrativo,* que es el conjunto de reglas sobre las relaciones de la marina mercante con el Estado y las diferentes administraciones públicas y que comprenden especialmente la policía de la navegación y la inscripción marítima; 3.º: en fin, el *Derecho marítimo privado* o *Derecho comercial marítimo,* que es el conjunto de reglas concernientes a las relaciones que las expediciones marítimas crean entre los particulares y especialmente los contratos marítimos (fletamentos, seguros marítimos, etc.). (Véase obr. cit. N.º 860; Lyon-Caen y L. Renault).

El Derecho internacional marítimo puede ser *civil, comercial* y *penal,* según sea el género de leyes al cual se aplique; pero en la preparación de los funcionarios administrativos del servicio exterior, se ha de estudiar especialmente del punto de vista de sus relaciones con el *Derecho consular universal.* Se invadirá el campo del Derecho internacional al hacer referencia a los principios generales contenidos en los tratados, al Derecho internacional ya codificado sobre esa materia, y se extenderá su estudio al dominio de las funciones consulares dentro de su propia y legítima jurisdicción y relativas a la policía sanitaria y a las relaciones con el comercio marítimo. Allí donde alcancen las funciones de los cónsules o diplomáticos en esa esfera de acción, se ha de considerar la parte especial que se encuentra comprendida en el Derecho común y aceptado, señalándose la intervención de los mismos funcionarios, sobre todo, del

punto de vista de la codificación mercantil y legislación consular vigentes de la nación cuyos intereses representan.

99.—Derecho internacional privado y comercial comparado.

Ciencia vastísima la del Derecho internacional privado, supone su conocimiento a fondo una seria adquisición de principios jurídicos, de Derecho romano, de Derecho científico, Derecho convencional, Derecho positivo, una versación profunda en fin, de las ramas generales de las ciencias jurídicas, no fácil de adquirir en un lapso breve de tiempo. Los doctores en ciencias jurídicas han de aprender esta disciplina, detenidamente y de un modo especialísimo, en un período más o menos largo; pero no podemos exigir tal extensión y contenido en esa asignatura a un licenciado para el servicio exterior. Débese, pues, circunscribirse su estudio a las nociones más generales e importantes de esa ciencia, poniendo en claro sus relaciones más comunes con el Derecho comercial comparado.

Basta expresar el carácter, objeto y contenido de esta materia para darse cuenta de su intrincada urdimbre y vasta complejidad de nociones jurídicas. La definición dada por T. M. C. Asser, es prueba de ello. Nos dice este ilustre tratadista: "Llámase *Derecho internacional privado* al conjunto de principios que determinan la ley aplicable, ora a las relaciones jurídicas entre personas pertenecientes a Estados o territorios diversos, ora a los actos realizados en país extranjero, ora, en fin, a todos los casos en que se trata de aplicar la ley de un Estado en territorio de otro. Cuando dos personas, en su país, realizan un acto jurídico referente a cosas que también están en aquél, esas personas quedan absolutamente sometidas a la ley del país, en cuanto al acto realizado. Pero si las partes contratantes no pertenecen al mismo Estado, o contratan en territorio de otro, o el acto jurídico que realizan se refiere a una cosa situada en territorio extranjero, y las legislaciones de esos Estados son distintas, deberá preguntarse qué legislación rige el acto; habrá aquí un *conflicto de leyes,* y numerosos autores, bajo el nombre de *teoría del conflicto de las leyes,* designan el *Derecho internacional privado.* (*"Derecho internacional privado",* pág. 23). El estudio del Derecho internacional privado se limita al Derecho pri-

vado *material* (Derecho civil y comercial), y al Derecho *formal* (procedimiento civil). El autor citado excluye del estudio del Derecho internacional privado el conflicto de leyes penales, porque entiende que las reglas del Derecho penal internacional, están fundadas en principios de un orden diverso.

El conocimiento de esa asignatura debería, pues, comprender los siguientes asuntos: los principios generales; extraterritorialidad de la ley; el sistema de la nacionalidad; doctrinas y soluciones; los estatutos; la ley personal; el estatuto real; aplicación del derecho extranjero; el orden público; la nacionalidad y el domicilio; la capacidad y la incapacidad; la forma de los actos; el *locus regit actum;* competencia de las autoridades extranjeras; facultades diplomáticas y consulares; las obligaciones convencionales; la *lex fori;* obligaciones legales; la *lex loci;* las cosas; derecho de familia; las sucesiones; extraterritorialidad de las personas jurídicas; de los actos de comercio; cuestiones de competencia y de procedimiento; los comerciantes y los libros de comercio; los mandatarios; las sociedades comerciales; capacidad, efectos, nacionalidad y domicilio; letras de cambio; formas de las obligaciones; la *lex loci contractus;* los seguros; el riesgo; el premio; los reaseguros; las leyes aplicables; la quiebra; derechos sobre bienes muebles e inmuebles en país extranjero; la suspensión de pagos; estudio sobre las principales convenciones internacionales celebradas entre las naciones del Derecho común, relativas a Derecho internacional privado.

Como se ve, se trata de estudiar en forma abreviada las principales cuestiones referentes a los conflictos de leyes civiles (o Derecho civil internacional), de las leyes de procedimiento civil y de las leyes comerciales. Esta disciplina deberá incluirse en el último año de estudios de cualquiera de ambas carreras — la consular o diplomática — pues a ella debe llegarse necesariamente después de haber adquirido los conceptos generales de las otras ramas de la ciencia jurídica.

100.—Seminario especial.

Con la adquisición de los conocimientos que quedan expresados en los ciclos técnico comercial y matemático, económico-financiero e

histórico-jurídico, se hace necesario al final de los mismos — o en el último año de estudios — un curso de seminario especial o de investigación metódica relacionado con alguna rama de la ciencia económica, financiera o jurídica, con preferencia de la primera. Estos trabajos que ha de realizar el futuro cónsul o diplomático, deben referirse a una cuestión o problema palpitante del momento, de interés nacional o universal, como ser: el problema internacional de los altos aranceles; el principio de igualdad en el costo de la producción; las barrreras aduaneras; períodos económicos del intercambio nacional; barómetros económicos del intercambio comercial; el precepto jurídico-internacional de la cláusula de la nación más favorecida; el problema de la unificación universal de los emolumentos consulares; el estudio de los factores económicos decisivos en la conducta internacional; estudio de los métodos de solución pacífica de las diferencias internacionales; los aspectos internacionales de los problemas de inmigración; organización de las cámaras de comercio, etc.

Ya se ha dicho que los intereses económicos constituyen cada vez con más brío el factor determinante por excelencia en las relaciones de los pueblos, así para orientarlas como para definirlas; por lo cual señalamos la preferencia de los problemas de ese orden para los cursos de investigación científica. Sábese que el conocimiento recíproco de las naciones se hace más eficazmente por esa vía. En cierto país se hace propaganda, por ejemplo, contra los productos de otro; y es preciso contrarrestarla, o averiguar si existen razones positivas para ello. Así, conócese el caso reciente de que ha hecho amplio informe el Sr. Juan E. Richelet, acerca del "chilled beef" argentino considerado como causante de la crisis ganadera en el Reino Unido (Véase *"La Nación"*, B. Aires, 13 de enero de 1928). Júzguese, pues, la importancia de tales o parecidos temas de actualidad que han de tratar un estudiante de Seminario económico-financiero; y su enorme utilidad en la preparación del futuro funcionario que un día ha de cumplir con su misión, esforzándose en mantener el buen prestigio y salida de los productos de su país, con conocimiento, como en el caso expuesto, de la organización de los servicios sanitarios de su país y de los antecedentes necesarios para ilustrar en forma favorable a la opinión pública.

Podría, sin embargo, tratar también temas de carácter jurídico,

de derecho público o privado, de igual modo que asuntos culturales o científicos de interés internacional. Cualquier aspecto de la política de los Estados, el jurídico, el económico o el cultural pueden dar amplio margen para los trabajos de investigación, desarrollando así la facultad de observación, el espíritu analítico, la visión de conjunto y la aptitud metódica en la exposición de los hechos o de las causas que los determinan.

101.—Las monografías.

El funcionario consular o diplomático debe adiestrarse en el conocimiento profundo, claro y armónico de su idioma y en las tareas de índole intelectual propias de su ministerio. La monografía, una por cada año de estudios, lo obliga a realizar un entrenamiento siempre propicio al desarrollo del conocimiento científico y de su vida espiritual. Puede ella escribirse sobre un tópico importante correspondiente a cualquiera materia de los ciclos ya citados. De tales trabajos, mereciendo aprobarse, resultará más fácil la tarea final de la *tesis* con que ha de coronar su carrera doctoral, si se trata de un diplomático.

A los que siguen la carrera consular, con las monografías cumplirían ya su plan de estudios propio para obtener la Licenciatura en dicha carrera. Algunas naciones, como el Uruguay, por ejemplo, conceden el grado doctoral sin exigirse la *tesis,* lo mismo en Diplomacia como en Derecho y Ciencias Sociales. Otras, como Méjico, por ejemplo, para obtener el título de Licenciado en Derecho, exigen sustentar y aprobar después de cinco años de estudios una tesis escrita. Pero, creemos, que sin dicha tesis, en realidad lo que se obtiene es, en el fondo, una simple licenciatura, de tipo algo inferior que la concedida por la Universidad mejicana; porque creemos que la verdadera tesis personal supone una óptima prueba, la más excelente de todas las facultativas o universitarias, respecto de la capacidad intelectual del que ha de ostentar un título académico, máxime si este corresponde al grado doctoral.

102.—La práctica de cancillería.

Esta materia debe abarcar toda la principal labor de oficina así de un cónsul como de un diplomático, del punto de vista del buen desempeño de sus respectivas funciones técnicas. Debe organizarse esa enseñanza en forma realmente práctica, a ser posible, bajo la dirección de un cónsul de profesión con título universitario competente de diplomático o de un diplomático de carrera experimentado que haya ejercido funciones consulares. Supone la práctica de cancillería, como ya dijimos, (núm. 48), el conocimiento científico y específico de tales funciones en toda su vasta complejidad: conocimiento de legislación consular competente, de derecho marítimo, de derecho notarial, ligeras nociones de contabilidad, etc. Debe comprender la técnica o práctica en el despacho de buques, en la realización de los actos notariales, en la expedición de pasaportes y documentos diversos; correspondencia de oficina, preparación de informes, relación de planillas sobre actuaciones y datos estadísticos; aplicación de aranceles, interpretación de leyes y reglamentos de uso común; arte de llevar los archivos y libros de contabilidad; custodia de documentos y valores, manejo de estampillas, servicio de propaganda, fuentes de información, todo, en fin, lo que directamente afecta la labor diaria de cancillería, realizada de un modo ordenado y metódico.

A ser posible convendría para el estudiante adquirir esta "práctica" en la oficina de un cónsul de profesión, o establecer una de tipo similar en los establecimientos especiales de enseñanza, donde se simulase la parte más activa de la tarea cotidiana de una oficina consular, pudiendo agregarse la parte respectiva a la función diplomática; estilo de los escritos diplomáticos, curso de correspondencia, etc. Aquí deben señalarse las normas generales en la redacción de cartas, notas, memorándums, comunicaciones, relatos, despachos, informes, memorias, ultimátums, declaraciones diversas, protocolos, convenciones y tratados; correspondencia telegráfica, empleo de claves, etc. Deben enseñarse los formularios pertinentes del tipo más perfecto, inspirados en las reglas generales del trato y estilo diplomáticos y de acuerdo a las leyes y prácticas del Derecho internacional, usos y costumbres que les son aplicables.

103.—Idiomas.

Es evidente la utilidad del conocimiento de idiomas tales como el *inglés* y el *francés* para los funcionarios de ambas carreras. El *castellano* ha de serlo para los que no son de origen hispano, dada la casi universalidad del conocimiento de esta lengua en estos últimos tiempos, y el hecho de ser el lazo espiritual de unión acaso más formidable de todas las naciones de América española, incluso España. Debe exigirse, la traducción, conversación y redacción en esos tres idiomas. El conocimiento de la lengua del país en que un funcionario está acreditado, parece cosa muy necesaria; pero, como no es dable que un cónsul o diplomático sea un políglota perfecto, y en la rotación de su carrera puede ser llevado a residir en muy diversos Estados con idiomas muy diferentes, será cuestión de personal preferencia o de aptitud especial lo que determinará si debe o no obligarse a adquirir el conocimiento de la lengua de la nación en que ha de ejercer sus funciones.

En las "Memorias diplomáticas" de John W. Foster, según nos refiere el doctor José León Suárez, hace ver ese gran diplomático que no sabía idiomas, pero que se puso a estudiar el español y a los pocos meses lo dominaba suficientemente como para ser entendido. "Y aprecié entonces, dice, el valor para mi misión de poder expresarme con libertad en el idioma del país". Lo cual parece incontestable, y ha de tenerse en cuenta, en cuanto sea posible, en la designación de agentes consulares o diplomáticos en el exterior.

104.—Tesis.

Esta prueba final para los que han de cursar el Doctorado en Diplomacia, no debe exigirse a los que han de obtener un simple certificado de estudios o la Licenciatura en esa carrera o en la consular. Trátase de una *verdadera tesis* hecha por el estudiante, y no por personas ajenas; para lo cual se han de tomar las garantías necesarias de probidad intelectual que abonen la labor original y personal del futuro doctor y diplomático. Debiendo consultarse la vocación intelectual del que ha de escribirla, ha de dejársele cierta li-

bertad en la elección de los temas, pero siempre que ellos se relacionen con algunos aspectos de la misma carrera, tratando cuestiones que son de su dominio científico dentro del amplio marco de las funciones diplomáticas o del Derecho internacional público y privado. En la tesis ha de observarse: el buen estilo, claridad de las ideas, orden y método apropiados a la naturaleza del asunto; desarrollo lógico en las proposiciones; habilidad en el razonamiento; precisión en los datos, citas oportunas, fuentes de información y bibliografía no sospechosas; probidad intelectual a toda prueba; valor científico o cultural del fondo de la obra y utilidad de la misma, un índice, en fin, de la verdadera aptitud intelectual o capacidad de su autor.

El *grado doctoral* significa el nivel más elevado de la cultura universitaria y especialista, una aptitud o idoneidad o suficiencia presuntivas para la carrera; y este juicio *presuntivo* es tanto más *verdadero* cuanto el coeficiente del valor intelectual aparece en mayor grado o elevación en una tesis bien defendida, documentada y escrita. *La tesis es la prueba doctoral por excelencia* (*). El que no triunfa con ella, debe quedarse con la Licenciatura. Habrá así menos *doctores indoctos,* y los doctos serán doctores.

105.—Materias de estudio que deben ser comunes a las dos carreras.

Los tres ciclos de asignaturas que quedan expuestos deben, en su totalidad, según nuestro juicio, — incluyendo las materias de introducción preliminares — corresponder a la preparación integral del futuro *doctor en Diplomacia.* Para obtener la simple Licenciatura bastarían en dicha carrera las mismas, a excepción de la *tesis.* En cuanto a los *cónsules,* para conseguir la *licenciatura para el servicio consular,* debe exigírseles una preparación a base de aquellas

(*) No se desconoce que hay trabajos *monográficos* que constituyen también verdaderas *tesis,* y que aún pueden considerarse como eliminatorios del examen final del último año del *doctorado.* Así en el Perú, por ejemplo, el nuevo estatuto universitario puesto en vigor en mayo 19 del año en curso 1928, establece que *los cursos del doctorado serán monográficos,* y se suprimen los exámenes finales de las secciones doctorales en el último año de estudios.

materias más afines con el desempeño de las funciones consulares; pero será condición previa exigible a los futuros licenciados o doctores en Diplomacia, que ellos deben antes aprobar totalmente el plan de estudios de la carrera consular; de modo que un diplomático antes de serlo con el grado universitario que como tal lo acredita, se encuentre ya poseyendo la licenciatura para el servicio consular. La Economía política ha de intensificarse de un modo especial en el curso de Diplomacia, pudiendo constituir un año más de estudios que estaría dedicado a la *especialización*. El *Seminario* o curso especial de investigación debe exigirse en el último año de estudios. Los idiomas deben ser comunes a ambas carreras. La preparación del licenciado o doctor en Diplomacia, debiendo ser más completa que la del cónsul en virtud de su mayor gradación, responsabilidad, jerarquía y esfera de representación política y por desempeñar un papel más importante y decisivo en el orden de las relaciones económicas de los Estados, debe integrarse con conocimientos que no son indispensables para un funcionario consular, cuya misión oficial es más restringida o limitada. La *Práctica de cancillería* debe incluir, para ambas carreras, la *Práctica notarial,* ampliándose esta disciplina para los diplomáticos con un cursillo de estilo y escritos propios de sus funciones y manera de llevar libros y archivos de la misión diplomática.

106.—Las materias de la preparación de los cónsules.

Por consiguiente, según lo expuesto, correspondería al aspirante que deseara ingresar en la carrera consular, haber cursado con aprobación, el plan de estudios que sigue:

a): Cuatro años completos de estudios secundarios.

b): Curso preparatorio especial, consistente en las siguientes materias: Introducción a la Filosofía general; Literatura y Estética; Introducción a la Economía política; Introducción al Derecho público y privado.

c):Curso universitario: Filosofía general; Sociología; Economía política; Matemática financiera (rentas, imposiciones y empréstitos); Economía política (dos cursos); Derecho civil (generalización); Geografía económica (incluyendo fuentes de riquezas; geo-

grafía física y humana nacional y general, dos cursos); Régimen constitucional; Régimen público administrativo; ciencia de la Administración; Derecho comercial (de las personas del comercio; de los contratos del comercio); Derecho internacional público; Derecho internacional marítimo; Legislación consular; Legislación aduanera comparada; Derecho internacional privado y comercial comparado; Política comercial, económica y financiera (nacional e internacional); Estadística (programa especial); Práctica de cancillería (incluyendo nociones de contabilidad y práctica notarial); idiomas castellano, inglés y francés (traducción, conversación y redacción); una monografía por cada año de estudios; y Seminario especial (un curso).

107.—Las materias de la preparación de los diplomáticos.

Deben ser éstas en su totalidad las que quedan expresadas en el plan de estudios para los cónsules, debiendo agregarse además las siguientes: Economía política (curso de especialización); Finanzas; Historia del Derecho de gentes; Derecho diplomático moderno e Historia de la Diplomacia; Práctica de cancillería (incluyendo escritos, estilo, correspondencia diplomática); tesis doctoral. Los que no rindiesen examen de tesis, obtendrían el título de *Licenciado para el Servicio diplomático.* La tesis concedería el grado de *Doctor en Diplomacia.* Cualquiera de estos dos títulos habilitaría plenamente para el ejercicio de la función diplomática. No así el título de *Licenciado para el Servicio consular,* que sólo permitiría el desempeño de las referidas funciones diplomáticas en forma transitoria, pero no permanente, salvo las excepciones justificadas que pudiesen señalarse de carácter especial, de acuerdo con el estatuto legal del funcionario diplomático y consular que reglamentase el valor o cotización de los títulos personales de idoneidad o competencia para el ejercicio de ambas funciones.

108.—Significado de las anteriores consideraciones.

Expuestos como quedan nuestros puntos de vista acerca de cuáles deben ser los elementos científicos y culturales que deben inter-

venir en la preparación integral de los cónsules y diplomáticos de carrera, tócanos ver ahora si la orientación de dichas carreras en los institutos oficiales de enseñanza, especialmente del Río de la Plata, responde o no al significado o exigencias de fondo de las anteriores consideraciones. De éstas se desprende necesariamente: que de acuerdo con las funciones respectivas, debiera aceptarse el plan normativo de estudios propuesto, como el que mejor conviene a la buena preparación de los funcionarios diplomáticos y consulares.

CUARTA PARTE

CUARTA PARTE

La orientación de las carreras consular y diplomática en los institutos oficiales de enseñanza

---

109.—La admisión a las carreras consular y diplomática por parte del Estado.

Hay dos maneras formales de admisión, según los países que han reglamentado las condiciones para su ingreso: la que exige la idoneidad presuntiva del título oficial otorgado por un establecimiento de enseñanza como condición previa para ser admitido, y la que permite la admisión teniendo en cuenta otros títulos personales o la *"capacidad pública y notoria"* del candidato. En los países en que no está reglamentada la admisión a dichas carreras, tales puestos dependen del libre arbitrio del gobierno que, estando facultado para proveerlos con ciudadanos de la nación, nombra a quienes mejor le place, pudiendo recaer tales nombramientos en individuos de *incapacidad pública y notoria,* o nada especializados, surgidos del ambiente político o recomendados por círculos o por amigos influyentes del mandatario.

La falta de un estatuto legal del funcionario consular y diplomático en muchos países, deja abiertas las puertas a esta última clase de funcionarios. Pero es evidente que la tendencia actual es

llegar al establecimiento legal de tal estatuto que señale de modo especial las pruebas capacitativas de la admisión, y justa promoción y estabilidad de tales funcionarios administrativos. Algunas legislaciones determinan en forma expresa los requisitos necesarios para la admisión, y exigen su cumplimiento en forma severa. La mayoría de los autores y diplomáticos de larga experiencia están acordes en que los gobiernos deben dedicar atención preferente a la admisión de sus agentes del servicio exterior, y en que deben ser amparados en su carrera y ascensos con el estatuto legal referido.

Pradier-Fodéré, nos dice, después de haber tratado acerca de la preparación del diplomático: "Tales son los estudios personales y las lecturas instructivas que deben imponerse las personas que desean hacerse útiles a su país en los puestos diplomáticos; pero ha de comprenderse que será difícil obtener diplomáticos exclusivamente preocupados de sus funciones y suficientemente estimulados, mientras no se considere a la diplomacia como una carrera pública sometida a las reglas estrictas del noviciado y del ascenso gradual. Puede ser agradable a un gobierno tener a su disposición puestos diplomáticos para favorecer, recompensar o pagar amigos, cortesanos o partidarios, pero no es así como se atienden bien los intereses de los Estados. La diplomacia tiene necesidad, tanto sino más que todos los servicios públicos, de un personal que se reclute normalmente y cuya posición esté asegurada contra los caprichos del favoritismo. *Lo que es preciso para constituir una buena diplomacia,* no es un personal renovado sin cesar, sino espíritus con tradiciones que conserven la historia de los tratados, de todos los precedentes, sabiendo como se han conducido los gobiernos de los diversos países en una larga serie de años, cuales son los móviles que los han hecho obrar, los actos que han tenido que concertar, y todo aquello que sea necesario para la inteligencia de los tratados y la continuación de las negociaciones. Ahora bien: es la carrera de los diplomáticos la que crea las tradiciones constantes de los gabinetes, lo que hace que pueda ser concebida una larga serie de medidas, que un mismo pensamiento pueda ser seguido y ejecutado con perseverancia. De ella resulta también respecto de los individuos una capacidad estudiosa para todas las transacciones, una inteligencia profunda de los asuntos; la posición política que cada uno se ha propuesto como término a su ambición viene a ser el tema de las meditaciones de toda la

existencia. He ahí porque la perpetuidad de su sistema y la carrera generalmente larga de sus hombres de Estado, las grandes potencias europeas tienen a este respecto una incontestable ventaja sobre los gobiernos populares y borrascosos. Quizás opongan a esto el ejemplo de Inglaterra, donde los funcionarios caen con los ministros que los han nombrado, pero el argumento no es decisivo. Inglaterra corrige la instabilidad de sus hombres por la estabilidad de los partidos... Este ejemplo de Inglaterra no debe invalidar por lo tanto la proposición esencialmente verdadera de que los empleos diplomáticos constituyen una carrera y que *esta carrera exige una preparación especial, con la perspectiva de un ascenso jerárquico y asegurado.* "La diplomacia, — dice Mr. Deffaudis, — es un oficio como otro cualquiera, que se aprende con trabajo y tiempo, para el que todo el mundo no es apto y que nadie tiene el don de adivinar por intuición. Además de la ciencia que se encuentra en los libros y que en rigor podría adquirirse sin la carrera, está el conocimiento de las formas, de los usos, de los hombres diplomáticos que no se saca sino de la práctica, conocimiento sin el cual es casi imposible tener éxito, trátese de lo que se trate. Existe además en el cuerpo diplomático considerado en su conjunto, sin distinción de país y de nación, una especie de francmasonería que hace que la confianza tan útil para el éxito de los asuntos no nazca pronto e íntimamente sino entre los miembros que lo componen..." Mr. Guizot ha expresado más o menos el mismo pensamiento: "Los diplomáticos de profesión, ha dicho, forman en la sociedad europea una sociedad aparte que tiene sus máximas, sus costumbres, sus luces, sus deseos propios y que conserva en medio de los disentimientos y aún de los conflictos de los Estados que ellos representan, una tranquila y permanente unidad. Los intereses de las naciones están allí en contacto, pero no sus prejuicios o pasiones del momento y puede ocurrir, que el interés general de la gran sociedad europea reconozca claramente y sea sentido bastante fuertemente en ese pequeño mundo diplomático, para triunfar de todas las disidencias y hacer perseguir sinceramente el éxito de una misma política por personas diversas pero que, nunca se han disgustado entre ellas y que han vivido casi juntas, en la misma atmósfera y al mismo nivel del horizonte" (Pradier - Fodéré, *"Cours de Droit diplomatique"*, tomo I, págs. 51 y sig.). Como se ve, nunca más justificada nuestra opinión acerca de

lo que debe ser una preparación integral de carácter especialísimo no sólo del que ha de desempeñar funciones diplomáticas, a que se refiere Pradier-Fodéré sino también respecto del que ha de dedicarse a las consulares. La exigencia es de grado, según el título a que se aspire, pero, sin olvidarse la actual tendencia a fusionar ambas carreras en una sola, a convertir dichos empleados del servicio administrativo internacional en verdaderos agentes económicos y políticos de sus gobiernos.

110.—Algunos antecedentes respecto a la reglamentación de algunos países para el ingreso en dichas carreras.

Hicimos ya referencia (Nos. 28, 34 y 35) acerca de algunos puntos relacionados con la *elección* de los cónsules y diplomáticos. Algunas naciones tienen ya reglamentada la admisión de su personal diplomático y consular. A los *cónsules,* según los países, suele exigírseles ciertas condiciones especiales acreditadas por diplomas universitarios o de escuelas superiores de Comercio; o se ingresa a la carrera por concurso u oposiciones, tal como acontece en España y Francia.

En este último país, donde existe la fusión de las dos carreras, el concurso de admisión se abre cada año para los puestos vacantes de "attachés" de embajada y "élèves consuls". Los aspirantes en el momento de su inscripción deben justificar: 1.º: que sea francés en uso de sus derechos, habiendo ya cumplido con la ley militar; 2.º: que sea mayor de 23 años y no menor de 27 en el momento de su inscripción, debiendo entre otras cosas ofrecer un certificado de aptitud física expedido por el médico del departamento; 3.º: que sean licenciados en derecho, en letras o en ciencias, o que tenga diploma de escuela autorizada o haya obtenido examen satisfactorio de la escuela normal superior, o de la politécnica, de la escuela nacional de minas, o de otras escuelas o institutos superiores oficialmente reconocidos. Los candidatos inscriptos deben prestar tres meses de servicio en la administración central, llenando ciertas condiciones. Al cabo de este tiempo una comisión especial se reune y da a cada inscripto una nota de aptitud profesional, variando de 0 a 20. Un jury de examen compuesto de seis miembros juzga los trabajos orales y

escritos de los candidatos. El concurso que comporta las pruebas escritas llamadas de admisibilidad y las orales llamadas de admisión definitiva se realizan conforme a determinado programa. Las materias inscriptas en este programa *son las mismas para las dos carreras*. Nadie podrá dar las pruebas orales sin antes haber sido declarado admisible mediante las pruebas escritas. Los resultados de las pruebas tanto escritas como orales serán determinados por notas que en cifras varían de 0 a 20. Se considera eliminado todo candidato que haya obtenido una nota inferior a 5 puntos. Los candidatos recibidos son llamados, según el orden de clasificación, a elegir la carrera diplomática o la carrera consular. Los "attachés" de embajada y los "élèves consuls" no podrán ser nombrados respectivamente secretario de embajada de 3.ª clase o cónsules suplentes sino después de dos años de grado. Los grados de secretario de embajada de 3.ª clase o de cónsul suplente no podrán ser respectivamente conferidos sino a los "attachés" de embajada o a los "élèves consuls" salidos del concurso y a medida que se vayan produciendo las vacantes (Decreto del 17 de enero de 1907). Los cónsules de 1.ª y de 2.ª clase, los cónsules suplentes y los "élèves consuls" no pueden ser promovidos al grado o clase superiores sino después de haber cumplido tres años de servicio en el grado o clase inmediatamente inferiores. Los cónsules generales pueden ser promovidos al grado de ministro plenipotenciario, después de tener tres años de servicio en su grado. (Decreto del 25 de marzo de 1904, modificado por el decreto del 1.º de julio de 1906).

En la República Argentina se ha intentado distintas veces reglamentar las condiciones de ingreso a la carrera consular de parte del Estado. Existía ya desde el 16 de mayo de 1917, un plan de estudios en la Universidad de Buenos Aires para los aspirantes a dicha carrera, aunque en la práctica tales diplomas no han servido para la provisión de los cargos consulares. Una resolución de fecha 1.º de febrero de 1923 del Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciendo un examen para ingresar a dicho servicio, eximía de esa obligación a los doctores en ciencias jurídicas o en ciencias económicas y a los que hubiesen obtenido título de competencia en la carrera consular otorgado por alguna Universidad nacional. Tal resolución exigía el bachillerato y un examen teórico y práctico consis-

tente en una prueba oral y otra escrita, sobre las siguientes asignaturas: Geografía económica argentina; Economía política y Fuentes de riqueza nacional; Estadística; Derecho internacional comercial; Derecho consular; Derecho constitucional y administrativo; Legislación civil y comercial; Política comercial; Régimen aduanero y tratados de comercio. El examen práctico se completaría con una prueba de redacción de notas, informes, memorias, monografías, instrumentos notariales, de registro civil y documentos marítimos; debiendo el interesado acreditar nociones de conversación y redacción en idioma francés e inglés. De acuerdo con las clasificaciones conseguidas en ambos exámenes, se haría una nómina de los candidatos a los efectos de la preferencia en cuanto a ciudades de residencia. La provisión de los cargos de ese servicio, empezaría en la categoría de cónsules de 3.ª clase. El escalafón, no existe. Sin embargo, el nuevo Reglamento de 1926, promete llenar dichos puestos preferentemente por ascensos dentro del propio Cuerpo, teniendo en cuenta el mérito y la antigüedad, aunque se admiten los nombramientos directos (artículo 16).

En cuanto al ingreso al servicio diplomático, un decreto del 21 de junio de 1911, prescribe que para ser nombrado oficial de Legación de cualquier categoría es indispensable el diploma que acredite la terminación de los estudios de la carrera diplomática en una Universidad nacional. La reglamentación última de 1926 exige como requisitos para el ingreso o ascensos en la carrera diplomática, junto con la calidad de ciudadano argentino la graduación correspondiente en abogacía o en diplomacia en alguna de las universidades argentinas. (Véase la nota al núm. 127). En lo que hace a los ascensos, tanto en la Argentina como en el Uruguay, carecen de reglamentación.

En el Uruguay de cada tres nombramientos de cónsules de profesión, uno por lo menos, debe recaer en ciudadanos uruguayos que, reuniendo las condiciones legales exigidas, exhiban certificados de haber cursado íntegramente los estudios de la carrera consular en la Escuela Superior de Comercio (Ley del 2 de julio de 1920). En cuanto a la carrera diplomática en este mismo país, es indispensable para el nombramiento de Secretario u Oficial de Legación la posesión del título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales o de Doctor en Diplomacia, expedidos por la Universidad de la Repú-

blica o revalidados ante ella. (Ley del 15 de octubre de 1918). Posteriormente en abril 27 de 1928, esta ley fué modificada, estableciéndose que cuando el número de inscriptos en el Registro de abogados o doctores en Diplomacia para la provisión de los cargos diplomáticos, sea inferior a diez, podrá designarse a ciudadanos de reconocidas condiciones aunque no posean aquel título. A la vez se derogan los artículos 6.°, 7.° y 8.° de la ley de 1918 por los cuales se concedía un plazo de seis años a los actuales oficiales o secretarios de Legación para cursar, bajo pena de cesantía, los tres años de estudios superiores de la carrera diplomática, permitiendo a dichos funcionarios cursar dichos estudios en el mismo país donde desempeñen sus funciones, debiendo esos estudios, para su validez, ser certificados oficialmente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta tendencia a reglamentar el ingreso a las dos carreras se acentúa cada vez más en casi todos los países, aunque a veces sean muy diversos los caminos empleados o condiciones exigidas a los candidatos; pero es visible que se aspira a dotar al personal consular y diplomático de elementos científicamente preparados para el buen ejercicio de tales funciones.

En algunas naciones europeas, como ya hemos visto al referirnos a Francia, no sólo la admisión a las dos carreras está debidamente reglamentada, sino también los ascensos, existiendo así verdadero escalafón. En España, a excepción de los embajadores y ministros plenipotenciarios de primera clase, los demás empleados diplomáticos son de carrera, obteniéndose el nombramiento por oposición, después de haber acreditado la posesión de diplomas científicos, versación en idiomas y moral excelente. La ley reglamenta los ascensos, exigiendo un mínimum de tres años en ejercicio en el grado inferior para ser ascendido al inmediato superior.

En Italia la carrera empieza, como en España, con el título de Agregado, debiendo acreditar título universitario satisfactorio, rendir idiomas extranjeros y otras materias y tener una renta anual de 8.000 liras. Debe el Agregado seguir luego estudios en la Escuela de Diplomacia, practicar en el Ministerio y preparar trabajos especiales que deben ser clasificados por una comisión nombrada al efecto. En Inglaterra deben rendir ciertos exámenes que de ser aprobados habilitan a los postulantes para ser designados Secretarios de tercera

clase a los dos años de práctica; realizándose los ascensos por merecimientos.

Como se ve, en una forma u otra, trátase de corregir la vieja práctica del nombramiento directo de los agentes diplomáticos y consulares por la simple influencia política o amistad con los gobernantes. Los prestigios de cada nación poderosamente vinculados a sus intereses, señalan los nuevos métodos más acordes con el sentimiento de conveniencia y dignidad nacional y aún internacional. En cuanto a nosotros se refiere, conviene al estudio de cuestión tan importante ver de qué manera se ingresa a los cursos especiales de ambas carreras que se siguen en los establecimientos de enseñanza superior en el Río de la Plata, comparando al propio tiempo los cursos o planes de estudios que se siguen en las mismas.

111.—La carrera diplomática en las universidades río-platenses.

En las dos repúblicas del Plata se cursan estudios facultativos para obtener el grado correspondiente a la carrera de Diplomacia. Dicha carrera está, sin embargo, muy diversamente reglamentada en ambos países. En la República Argentina hay dos institutos que otorgan títulos de competencia en dicha carrera: la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de Buenos Aires, y la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario. En el Uruguay la Facultad de Derecho, de Montevideo, confiere también el grado universitario correspondiente a dicha carrera.

112.—Condiciones de ingreso a la carrera diplomática.

Son las siguientes:

En la *Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, de Buenos Aires*: a) Certificado legalizado en el que conste que el interesado ha aprobado todas las materias de la segunda enseñanza; b) examen de ingreso que versará sobre las siguientes materias: Historia (argentina y general), y francés. Esta prueba será escrita y verbal, siendo la prueba escrita previa, y de carácter eliminatorio. El examen de

idioma se hará sobre la traducción y análisis de un trozo original del referido idioma. Los bachilleres egresados del Colegio Nacional de Buenos Aires, conforme al plan de estudios sancionado por el Consejo Superior Universitario, que hayan rendido y aprobado en ese Colegio todas las materias de dicho plan, quedan eximidos del mencionado examen de Historia, pues deberá rendirse siempre examen de ingreso de francés. El examen de ingreso "tendrá por objeto, al par que acreditar el conocimiento completo de la materia motivo de las pruebas del examinado, la preparación general del mismo, revelada en la claridad de sus ideas, en la manera adecuada y sintética de expresarlas, en la precisión de su vocabulario, en su ortografía, sintáxis y estilo, con todo lo cual la mesa examinadora hará juicio pleno sobre la habilidad de parte del aspirante para abordar los estudios de la Escuela de la Facultad que aspire a seguir" (art. 11 de la Reglamentación de la Ordenenza de examen de ingreso, marzo 16 de 1921).

En la *Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario*: Pueden ingresar para seguir dicha carrera: los bachilleres en ciencias comerciales; los bachilleres de los colegios nacionales; los profesores normales; los egresados de las Escuelas de Comercio de la Nación, con estudios equivalentes; los maestros normales; las personas que hubiesen aprobado cuatro años completos de estudios en los Colegios Nacionales; las que hubieren aprobado cuatro años completos de estudios en el curso de peritos mercantiles de la escuela anexa; las que hubieran aprobado cuatros años completos de estudios en las Escuelas de Comercio de la Nación, con programas equivalentes a los de la Escuela anexa de esta Facultad; las personas que hubieran cursado en establecimientos oficiales estudios equivalentes a los expresados; las personas que ofrezcan otros títulos o pruebas de suficiencia que a juicio del H. Consejo Directivo equivalga a alguno de los anteriores.

En la *Facultad de Derecho, de Montevideo*. Pueden ingresar a cursar dichos estudios: a) los que hayan obtenido aprobación en todas las materias del plan de estudios secundarios y de preparatorios para abogacía; b) los bachilleres en ciencias y letras; c) los actuales Secretarios y Oficiales de Legación; d) los actuales empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores cuya competencia sea notoria y que hayan sido aprobados en los exámenes que esta-

blece el artículo 10 de la ley. Este artículo exige que los tales empleados deben acreditar la competencia en las siguientes materias: Idioma Castellano y Francés: Geografía Económica y Política; Historia Nacional; Caligrafía; Estenografía y Dactilografía. La suficiencia se acredita con un certificado de estudios expedido por las autoridades universitarias o por examen rendido ante un Tribunal compuesto por el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, el jefe de la Sección a que corresponde la plaza vacante, y un profesor de la Universidad (Ley del 15 de octubre de 1918, creando cursos universitarios de ingreso a la carrera diplomática, y Decreto reglamentario de la ley que los creó, del 19 de octubre de 1920).

113.—Los planes de estudios para la carrera diplomática.

Son los siguientes: en la *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de Buenos Aires.* Primer año: Derecho constitucional; Derecho civil; Derecho internacional público; Economía y Finanzas. Segundo aflo: Derecho civil; Derecho marítimo y Legislación aduanera; Derecho diplomático; Derecho internacional privado; Geografía económica nacional; Fuentes de riqueza nacional; Estadística. (Las tres últimas materias de 2.º año deben aprobarse en la Facultad de Ciencias Económicas). Son, pues, dos años de estudios y trece materias. No hay curso de Seminario.

En la *Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas,* de Rosario:

a) Para los alumnos de la Licenciatura que han obtenido su inscripción antes de 1928, y no desean seguir el nuevo plan de estudios para el Doctorado: Primer año: Geografía económica; Legislación civil; Matemática financiera (rentas, imposiciones y empréstitos); Filosofía general. Segundo año: Legislación civil; Economía política; Fuentes de riqueza nacional; Derecho comercial (marítimo); Derecho internacional público y Legislación consular; Régimen constitucional argentino; Historia del Derecho de gentes. Tercer año: Estadística; Derecho internacional privado y Derecho comercial comparado; Política Comercial y Régimen aduanero comparado; Derecho diplomático; Historia de la Diplomacia argentina y americana.

Además examen de traducción de un texto al idioma nacional, y de conversación y redacción en inglés y francés. Un curso de Seminario de Economía y Finanzas. Un trabajo monográfico correspondiente a cada año de estudios. Son, pues tres años de estudios y veinte materias, además de las monografías correspondientes y un año de Seminario de Economía y Finanzas.

b) Para los alumnos del *Doctorado*: Primer año: Filosofía general; Economía política (curso general, 1.ª parte); Derecho civil (generalización); Geografía económica (1.ª parte). Segundo año: Sociología; Régimen constitucional; Régimen público administrativo; Economía política (curso general, 2.ª parte); Derecho comercial (1.º y 2.º libros); Geografía económica (2.ª parte). Tercer año: Derecho internacional público (incluyendo Historia del Derecho de gentes); Legislación consular y Práctica de cancillería: Economía política (curso de especialización); Estadística (programa especial). Cuarto año: Historia de la diplomacia argentina y americana (semestre); Derecho diplomático (semestre); Política comercial y Régimen aduanero comparado; Finanzas (2.ª parte). Quinto año: Historia política y financiera argentina; Derecho internacional privado; Derecho comercial comparado y Derecho marítimo; Ciencia de la administración. Además: Seminario de Economía y Finanzas o de Ciencias Políticas; una monografía por cada año de estudios; conversación, redacción y traducción de francés e inglés; y *tesis*. Son, pues, veinticinco materias, fuera de los trabajos de Seminario, idiomas y tesis.

En la *Facultad de Derecho, de Montevideo*: Primer año: Derecho civil; Derecho constitucional; Economía política y Estadística; Derecho internacional público. Segundo año: Derecho civil; Derecho constitucional; Derecho comercial; Finanzas; Derecho diplomático. Tercer año: Derecho comercial; Derecho internacional privado; Derecho administrativo; Historia de los tratados; Práctica de Cancillería. Son, pues, tres años de estudios y quince materias. No se incluyen idiomas ni curso de Seminario; no hay tesis ni monografías. El art. 5 de la ley respectiva dice además: "Los aspirantes al título de Doctor en Diplomacia cursarán Derecho constitucional, Derecho internacional público, Derecho internacional privado, Derecho comercial, Derecho administrativo, Economía política, Finanzas, Historia de los tratados y Práctica de cancillería, en la Facultad de

Derecho, con los estudiantes de Abogacía y de Notariado, o en la Escuela Superior de Comercio, según lo resuelva el Consejo Central Universitario y de acuerdo en un todo con los programas de las aulas respectivas". Por el decreto reglamentario de esa ley, dado en 19 de octubre de 1920, se determina que "los aspirantes deberán justificar su aprobación en práctica de Cancillería mediante un certificado expedido por la Escuela Superior de Comercio".

114.—Los títulos o certificados de competencia en la carrera diplomática que se otorgan por las mencionadas Facultades.

Son los siguientes: En la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de Buenos Aires, no se confiere *título* oficial, sino un simple *certificado de aptitud,* en que consta que el interesado *"ha terminado la carrera diplomática".*

En la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario: El título que esta Facultad otorga de acuerdo al viejo plan de estudios anterior al de 1928, es de *"Licenciado para el Servicio diplomático;* y el que corresponderá otorgar conforme al nuevo plan de estudios que está en vigencia desde 1928, es de *"Doctor en Diplomacia".* Los que hayan obtenido u obtengan la Licenciatura podrán dentro de un plazo que ha sido ya fijado, conseguir el título de Doctor en Diplomacia, mediante la aprobación de las materias no incluídas en el plan de estudios para los Licenciados y el examen de tesis doctoral.

En la Facultad de Derecho, de Montevideo, el título que se da es de *"Doctor en Diplomacia".*

115.—Una cuestión de reciprocidad en el reconocimiento de estos títulos para los dos países del Plata.

Se ha planteado no hace mucho a la Facultad de Derecho, de Montevideo, una cuestión relacionada con la solicitud de un ciudadano de ese país y empleado del Ministerio de Relaciones del mismo, que pidió el reconocimiento de su título de Licenciado para el Servicio diplomático otorgado por la Facultad de Ciencias Econó-

micas, de Rosario. El Consejo de la mencionada Facultad resolvió que no podía reconocérsele en virtud de que de acuerdo al Tratado de Montevideo, sólo debía existir reciprocidad para los títulos de profesiones liberales. Dicho Consejo entiende que el título de Doctor en Diplomacia o de Licenciado en Diplomacia sólo habilita para el ejercicio de una *carrera administrativa*: la carrera consular o la carrera diplomática, que no son *carreras liberales* (*).

Felizmente entonces para los empleados del Ministerio de Re-

(*) El Tratado de Montevideo sobre reciprocidad de títulos que habiliten para el ejercicio de una profesión liberal, no tuvo en cuenta la existencia de carreras administrativas, en razón de no existir entonces títulos universitarios para tales carreras; pero es evidente que el espíritu de esa legislación se ha inspirado en el deseo de hacer extensivos tales beneficios a todos los egresados con un título habilitante de una Universidad oficial de cualquiera de las naciones signatarias.

En cuanto a si se debe o no considerar tal título perteneciente a una profesión liberal o administrativa, debiera en primer término definirse el vocablo *"liberal"*, antes de admitir si la cuestión que se discute tiene algún sentido. Son "profesiones liberales — según el Diccionario Hispano-Americano, T. XVII — las que ejecutan principalmente las facultades intelectuales, como las que ejercen los hombres de Estado, los eclesiásticos, los funcionarios públicos, los médicos, los abogados, literatos, periodistas, poetas, compositores de música". Ese mismo diccionario no admite más que dos clases de profesiones: 1.° "Las profesiones *mecánicas* que ejercitan principalmente el cuerpo; 2.° las profesiones *liberales* que ejercitan principalmente el espíritu". El Diccionario "Nouveau Larousse Illustré", tomo V, da sobre este punto la siguiente definición: *"Profesión liberal,* en la cual el ejercicio de la inteligencia toma mayor parte que la mano... *Educación liberal* aquella que prepara para las profesiones liberales". Luego la carrera diplomática necesariamente debe estar comprendida en el mencionado grupo de profesiones liberales. Nada tiene ella de mecánica ni manual, y, en cambio, toda ella supone una amplia y profunda educación liberal, el ejercicio en grado sumo de la inteligencia o del espíritu, (toda la felicidad de una nación puede estar en juego en el desempeño de funciones tan delicadas). Por lo mismo, considero que, dada la actual significación de las profesiones genéricamente liberales, por su propia definición, debieran estas profesiones clasificarse en *liberales* (médicos, ingenieros, abogados, etc.) y *liberales - administrativas,* (Doctor en Diplomacia, Doctor en Ciencias Políticas, Doctor en Ciencias de la Educación, Carrera Administrativa, etc.). En la práctica se hace difícil separar ambas fronteras, pues se observa que toda función administrativa, cuando requiere un título habilitante universitario o de instituto oficial de enseñanza para su desempeño, se convierte en función "liberal-administrativa" (así como para

laciones Exteriores del Uruguay destacados en el servicio exterior, se había contemplado el caso ocurrente, de acuerdo al art. 8.º de la ley del 15 de octubre de 1918, sobre la carrera diplomática, artículo que acaba de derogarse en abril de 1928 (núm. 110) y que dice así: "*Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior* (oficiales o secretarios de Legación, o empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores *cuya competencia sea notoria* y que hayan sido aprobados en el examen que establece el artículo 10 de la ley citada (art. 2.º del Decreto reglamentario de dicha ley, del 19 de octubre de 1920), *podrán cursar los estudios indicados en el mismo, en el país donde desempeñen sus funciones, debiendo esos estudios para su validez, ser certificados oficialmente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores*". Se les eximía, pues, por la ley de 1918, del examen de reválida que imponía el primitivo proyecto, estableciéndose la simple certificación oficial de esos estudios por el Ministerio de Relaciones.

---

ejercer ciertas funciones en la administración de Justicia, se exige el título de abogado).

Por su naturaleza misma es, pues, todo título profesional universitario, un título de carrera liberal. Las serias disciplinas intelectuales que se requieren para obtenerlo, los planes de estudio, etc., indican perfectamente aquel carácter. Hay, pues que apreciar no sólo la *finalidad* del título sino su *contenido;* no sólo estimar la función o empleo a que está especialmente destinado, sino también los atributos de la idoneidad presuntiva que representa, en mérito del valor científico y cultural del mismo. Así un diploma de "Doctor en Diplomacia" no obstante indicar su finalidad específica y determinada para tal función a favor de quien lo ostenta, es también título capacitativo o habilitante para el ejercicio de la cátedra universitaria, por ejemplo; pues el "título universitario" suele ser regularmente una exigencia previa para el que aspira a dedicarse a la docencia superior, que debe agregarse a las aptitudes o pruebas restantes que son necesarias para alcanzar tan elevado magisterio. No obstante, pues, la *especificación diplomática* de tal título, puede él habilitar para su empleo de otras funciones; de lo cual se deduce que si su *finalidad explícita* es puramente administrativa (correspondiendo a una función especial de determinados órganos internaciones de la administración) *implícitamente* contiene los elementos presuntivos característicos de idoneidad o competencia intelectual que son atributos propios del título autorizante reconocido de una profesión liberal cualquiera.

116.—Consideraciones generales sobre las condiciones de ingreso a la carrera diplomática en las Universidades rioplatenses.

Como se ha visto, en las tres mencionadas Facultades, el título de Bachiller en ciencias y letras habilita para cursar dichos estudios. Con algunas leves diferencias de detalle o de calidad de los estudios secundarios adquiridos, en el fondo las exigencias generales de ingreso son casi coincidentes o vienen a ser las mismas, a fin de asegurarse que el futuro alumno de Diplomacia esté en las condiciones requeridas para afrontar debidamente la seriedad de los estudios superiores, facultativos. Vése, sin embargo, que en la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, pueden ingresar a dicha carrera aquellos que hubiesen aprobado cuatro años completos de estudios en los Colegios Nacionales o en las Escuelas de Comercio de la Nación, o cuatro años en el curso de peritos mercantiles. Los maestros normales pueden de igual modo, solicitar su ingreso. El alumno debe dar en el curso universitario Filosofía general (en el primitivo plan se le exigía además Literatura y Complementos de Matemáticas, como materias complementarias que fueron suprimidas, y en los estudios de Licenciatura se incluye además Matemática financiera) que junto con los idiomas francés e inglés y los trabajos monográficos de cada año de estudios que merezcan aprobarse, realmente constituyen elementos intelectuales compensadores para aquellos que no hubiesen completado los cinco años completos del Bachillerato. El idioma francés que es de obligación en la Facultad de Derecho, de Buenos Aires, — como examen previo de ingreso a la carrera, — en la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, se incluye con mayor exigencia aún en los estudios respectivos de Diplomacia. A los bachilleres egresados del Colegio Nacional de Buenos Aires, se les exime en la Facultad de Derecho del examen de Historia, como materia de ingreso. En la Facultad de Derecho, de Montevideo, el título de Bachiller habilita para el ingreso a los estudios de la carrera a que hacemos referencia. De igual modo pueden cursar allí los estudios superiores de dicha carrera, según la ley respectiva, los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya competencia sea notoria y de acuerdo con las exigencias que quedan anteriormente mencionadas (núm. 112), aún, pues, sin haber cursado el Bachillerato.

Puede, pues, asegurarse, que la competencia previa exigida al que aspira a ingresar a los estudios superiores de la carrera diplomática, es en las tres Facultades nombradas, más o menos la misma, y ella deberá evidenciarse prácticamente al cursar los estudios diplomáticos universitarios, sin la cual no podría, con toda seguridad, rendir eficazmente con aprobación los exámenes de los respectivos planes ya mencionados.

117.—Consideraciones generales sobre el plan de estudios.

Salta, a primera vista, la diferencia a veces notable en los respectivos planes que hemos transcripto. Se ve enseguida que el más reducido de todos ellos, en cuanto a exigencias en materias que deben adquirirse, es el de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de Buenos Aires. Dos años de estudios con trece materias, mientras en la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, en el plan anterior de estudios de la Licenciatura, esas materias son en número de veinte en tres años de estudios y un curso de Seminario con un 70 por ciento de asistencia obligatoria y en el nuevo plan del Doctorado en Diplomacia, son veinticinco materias, fuera de los trabajos de Seminario, idioma inglés y francés y tesis; y en cuanto a la Facultad de Derecho, de Montevideo, allí sólo se exige la aprobación de quince materias en tres años de estudios. Basta comparar los respectivos planes de estudios que quedan expuestos para poder afirmarse de inmediato que *el que corresponde al Doctorado en Diplomacia de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, es el que mejor se aproxima al plan de estudios que hemos trazado como el más racional, normativo y científico* (núms. 103 y 104).

Con lo cual se ve que éste instituto ha sabido colocarse a la debida altura de su misión social universitaria, tratando de ampliar y perfeccionar el organismo de su capacidad docente y de adaptarlo a las modernas necesidades científicas de la enseñanza especializada de dicha carrera, orientada a favor de los intereses del Estado.

Los doctores Juan Antonio Buero y Atilio Narancio en el proyecto y exposición de motivos acerca de la ley sobre la carrera diplomática, en la sesión de la Cámara de Representantes del Uruguay,

en fecha 20 de marzo de 1915, habían previsto algunas deficiencias que se dejan ver con la crítica y comparación de los referidos planes de estudios, por carecer ese país de un instituto superior de enseñanza como el de la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario. "No se nos oculta — dicen ellos — que hubiera sido preferible crear una Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, con especiales subdivisiones para las carreras administrativas. Pero ya que de un ensayo se trata, hallamos preferible utilizar los elementos actuales de la Facultad de Derecho, a semejante del sistema adoptado en la República Argentina".

Es de notar, de paso, que en estos momentos se trata de crear en el Uruguay una "Facultad de Ciencias Económicas y de Administración", proyecto que ya ha merecido la sanción de la Cámara de Diputados; pero en lo aprobado por ese cuerpo legislativo, nótase la ausencia de la carrera diplomática, incluyendo sólo la consular, la del doctorado en ciencias económicas, contadores públicos y otras. En la consular, el título a otorgarse sería de *"cónsul"*.

En efecto, tenían razón los mencionados legisladores; sólo es ahora por primera vez que la Argentina tiene una Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, la de Rosario, en donde se siguen las carreras de doctorado en ciencias económicas, en ciencias políticas, en diplomacia, carreras de contador público, actuarial, consular, de idóneos para la administración, etc. La facultad de Ciencias Económicas, de Buenos Aires, de creación anterior, no otorga títulos de competencia diplomática, sino únicamente certificados de la carrera consular. Era de preverse, pues, que la nueva Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral, con la científica amplitud de sus actuales programas, permitiese la incorporación de la carrera diplomática como enseñanza *especial* y propia de los fines para que fué creado ese instituto, de acuerdo a las nuevas exigencias y orientaciones económicas y políticas de la vida contemporánea. Un diplomático, pues, egresado de sus aulas, ha debido realizar de un modo mejor, más adecuado, completo y científico, las serias disciplinas del conocimiento superior necesario para graduarse en dicha carrera. En tal sentido, conviene destacar la eficacia singular de su funcionamiento docente, como instituto superior y especial de enseñanza para esa clase de estudios universitarios.

118.—Algunas consideraciones sobre los títulos de competencia en la carrera diplomática que se otorgan por dichas Universidades.

Después de las anteriores consideraciones, se ve claramente que la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de Buenos Aires, está en lo justo al no conferir *título oficial* sino un simple *certificado de aptitud* en que se dice que el interesado: *"ha terminado la carrera diplomática"*. La carrera de dos años allí es, en su plan de estudios, notoriamente inferior a las que se siguen en las Facultades de Montevideo y de Rosario. Un diplomático de esa Facultad ha recibido un mínimum de conocimientos muy inferior al exigido para alcanzar la Licenciatura que otorga la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario, a los que se gradúan en dicha carrera. En esta Facultad el alumno debe cursar veinte materias en tres años de estudios y un año de Seminario, además de diversas monografías y competencia en idiomas inglés y francés, materias comprendidas dentro de aquel número, para alcanzar la *"Licenciatura"*; y si aspira al *"Doctorado"* debe aprobar veinticinco asignaturas, aparte de esos dos idiomas, monografías, trabajos de Seminario y tesis. Es de advertir que en la Facultad de Rosario con motivo de la última reforma a su plan general de estudios llevada a feliz término por el H. Consejo, presidido por el Decano, el ilustre tratadista y profesor de Derecho Administrativo, doctor Rafael Bielsa, se ha propuesto con aprobación del Consejo Superior de la Universidad del Litoral, la conversión de la "Licenciatura" en "Doctorado". "Ello responde, — nos dice el Decano referido — a un doble motivo, a saber: 1.° integrar dichos estudios con materias del ciclo económico-jurídico, haciendo así más completa la preparación del diplomático; 2.° otorgar al final de esos estudios, *un título compatible con la dignidad de esa función* (*). La Licenciatura, según

(*) En efecto, creemos con el doctor Bielsa, que el título de "doctor en diplomacia" es más "compatible con la dignidad de la función". Por otra parte, ya se ha visto, que el *grado doctoral* debe conferirse de acuerdo a la naturaleza o fisonomía de la *función específica* y cierta profundidad o gradación de estudios que directamente le corresponde. También incluye cierto sen-

su acepción tradicional, sólo denota un mínimum de conocimientos; y, tanto por eso como por la propia denominación, ella ha resultado inadecuada a las modalidades e índole de nuestra enseñanza y vocación universitaria, y ha contribuído, también, a una relativa desconsideración en las propias esferas gubernativas, respecto de los estudios que ella supone" (véase *"Plan de Estudios de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, aprobado por el H. Consejo Superior el 26 de noviembre de* 1927; pág. 6). Por otra parte, ese "Doctorado en Diplomacia" como bien lo observa el doctor Bielsa, "no es asunto nuevo" entre nosotros, pues el proyecto de "Ley orgánica de instrucción pública" enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo en 31 de julio de 1918, instituye dicho doctorado, "aunque en forma menos completa y orgánica que en el presente (de la Facultad de Rosario), lo que se evidencia con la simple comparación de uno y otro".

Dicho proyecto en su título IV, cap. II, art. 133, confería el título de "Doctor en Diplomacia" con la aprobación de las doce materias siguientes: Derecho constitucional, Derecho civil, Internacional público, Economía y Finanzas, Derecho marítimo y Legislación aduanera; Derecho diplomático, Derecho internacional privado, Fuentes de riqueza nacional, Estadística y Geografía.

En Montevideo, como ya se ha visto, se da el título de *"Doctor en Diplomacia"* al alumno que ha seguido un curso universitario, también de tres años, pero inferior en número de materias y menos especializado que el de la Licenciatura en la carrera del anterior plan de estudios de la Facultad de Rosario.

Por justa ley de equivalencia de estudios, todo egresado de la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, con el simple grado de "Licenciado para el Servicio diplomático", debería lícita y lógicamente llamarse también "Doctor" en esa carrera, si se tratase de un

---

tido de *rango académico de cotización social;* lo que determina que tal grado pueda conferirse con un plan menor de estudios a profesiones menores, de menor responsabilidad, o socialmente más decorativas que propiamente dichas liberales y útiles. En España, por ejemplo, con fecha 17 de mayo de 1928, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de reforma universitaria por el cual se establece que la duración de los estudios obligatorios de filosofía y letras será de *cuatro años;* de derecho y de farmacia, *cinco años;* y de *medicina, siete años,* pudiendo las Universidades conferir el título de *doctor.*

reconocimiento de títulos entre esos dos países sobre la base de reciprocidad. Es de notarse como los ilustrados autores de la Ley diplomática en el Uruguay, doctores Juan Antonio Buero y Atilio Narancio, comprendieron el valor muy relativo del vocablo "doctor", como título de competencia en dicha carrera, cuando al formular el primitivo proyecto de ley, sólo pedían para el que hubiese terminado tal carrera, un *"Certificado de estudios diplomáticos"*; lo cual equivalía a conferir no un título académico aunque de menor rango que el de "doctor", como es el de *"Licenciado"*, sino algo menor aún, un simple *certificado de aptitud*, pero no *título* oficial.

En el informe de la Comisión de Asuntos Internacionales, en la discusión y aprobación en general del proyecto, presentado a la Cámara de Representantes en 9 de diciembre de 1916, suscripto por los diputados José Salgado, Pablo Blanco Acevedo, César Miranda, Fernando Gutiérrez y Juan Antonio Buero, se decía sobre ese asunto lo siguiente: "Vuestra Comisión de Asuntos Internacionales cree que la aprobación en los estudios indicados en el art. 3.º del proyecto, *debe*

(*) Un reciente dictamen de la reforma universitaria española establece las siguientes actividades, que, como se verá, confieren también como en la Argentina para la carrera diplomática los *títulos de licenciado, de doctor* y *certificado de aptitud*. (Véase artículo sobre "La reforma universitaria española", por Manuel Pedroso, *"La Nación"*, abril 17 de 1928).

1. Formación profesional.—Esta actividad se organiza: a) Con un mínimum de materias obligatorias que fija el Estado. b) Con un mínimum obligatorio de materias que fija la universidad y que elige el alumno. *Título: el de licenciado.*

2. Formación científica.—Aquí es más amplia la iniciativa de la Universidad. Fija las materias de los cursos que habrán de ser monográficos y de investigación científica. *Título: el de doctor.*

3. Preparación para profesiones libres y concretas.—A este fin, y con gran libertad, podrán los claustros organizar planes de estudios. El dictamen prevé, desde luego, una escuela de funcionarios adscrita a las universidades de Madrid y de Barcelona y una escuela de periodistas, que habrán de organizar las facultades de Filosofía y Letras y Derecho de Madrid. El resultado de los estudios no se refleja en la concesión de un título oficial, sino de un *certificado de aptitud.*

El nuevo plan de estudios de la Universidad Nacional de Méjico confiere los títulos de licenciado y doctor. La licenciatura en Derecho se consigue mediante cinco años de estudios y tesis. En los cursos de investigación y la licenciatura se obtiene el *doctorado.*

dar derecho a algo más que a un simple certificado de Estudios Diplomáticos... La adquisición de tan importantes caudales de conocimientos, debidamente acreditada, debe dar derecho, y así lo propone Vuestra Comisión de Asuntos Internacionales, al título de Doctor en Diplomacia, como ya observaron en el seno de la Comisión los doctores Blanco Acevedo y Miranda". Que es lo que se ha hecho, al aprobarse dicha ley, y sin alterar para nada el contenido del plan de estudios del primitivo proyecto que confería el simple "Certificado de Estudios Diplomáticos".

Surge de todo lo dicho, una consideración final, la que permite afirmar que en la cotización de títulos universitarios en dicha carrera, en los dos países del Plata, es indudable que ha de corresponder a la Escuela de Diplomacia de la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, lugar más sobresaliente. Sus "licenciados" o "doctores en Diplomacia", gracias a los hábitos intelectuales, especialización económico-jurídica y demás disciplinas allí adquiridos, a estar a las pruebas y razones apuntadas más arriba, han de ser personas mejor preparadas para llenar el cometido de esa delicada carrera, que los egresados con certificados de estudios o títulos de competencia de las otras dos Facultades del Río de la Plata.

119.—La carrera consular en los institutos oficiales de enseñanza del Río de la Plata.

La *Facultad de Ciencias Económicas, de Buenos Aires,* expide *certificados de la carrera consular* a los alumnos que hubieren aprobado las siguientes asignaturas: Matemática financiera (primer curso); Estadística (parte general); Geografía económica nacional (dos cursos); Economía política (dos cursos); Legislación civil (un curso); Legislación comercial (dos cursos); Régimen económico y administrativo de la Constitución (un curso); Derecho internacional comercial (un curso) Legislación consular (un curso); Política comercial y Régimen aduanero comparado (un curso); Fuentes de riqueza nacional (un curso), y un curso de Práctica notarial, que deberá seguirse en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Además los egresados de la Carrera consular, deberán

comprobar conocimiento suficiente en alguno de los idiomas francés, inglés o alemán.

La *Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario,* otorga el título de "Licenciado para el Servicio consular" a los que hubiesen aprobado las materias del siguiente plan de estudios: Primer año: Filosofía general; Economía política (curso general, 1.ª parte). Segundo año: Régimen constitucional; Régimen público administrativo; Economía política (curso general, 2.ª parte); Derecho comercial (libros 1.º y 2.º); Geografía económica (2.ª parte). Tercer año: Derecho internacional público; Derecho internacional privado; Derecho comercial comparado y Derecho marítimo; Legislación consular y Práctica de cancillería (que incluye Práctica notarial); Política comercial y Régimen aduanero comparado; Ciencia de la administración; Estadística (programa especial). Además conversación, redacción y traducción en inglés y francés. Los alumnos deben aprobar una monografía por cada año de estudios de acuerdo con los temas dados por el Seminario. Este plan está en vigencia desde 1928.

En la *Escuela Superior de Comercio, de Montevideo,* los contadores o peritos mercantiles que desean ser *habilitados para ejercer las funciones consulares,* deberán cursar las siguientes materias: Alemán, primer curso; Historia universal (comprendida la Americana y Nacional), segundo curso; Derecho internacional público, Privado y Tratados celebrados entre la República y otras naciones; Práctica de cancillería y notarial. Los cursos para optar el título de Contador-Perito Mercantil, duran cuatro años y comprenden las siguientes materias: Primer año: Contabilidad y Cálculo mercantil, primer curso; Derecho civil; Derecho comercial; Idioma francés, primer curso; Caligrafía, primer curso; Taquigrafía, primer curso. Segundo año: Contabilidad y cálculo mercantil, segundo curso; Práctica de escritorio, segundo curso; Merciología, segundo curso; Derecho civil y Procedimiento civil; Derecho comercial marítimo y Legislación consular; idioma francés, segundo curso; idioma inglés, primer curso; Caligrafía, segundo curso; Taquigrafía, segundo curso. Tercer año: Contabilidad y Cálculo mercantil; Práctica de escritorio, tercer curso; Merciología, tercer curso; Francés, tercer curso; inglés, segundo curso; Dibujo lineal e industrial, primer curso; Caligrafía, tercer curso; Economía política. Cuarto año: Práctica de escritorio,

cuarto curso; Merciología, cuarto curso; inglés, tercer curso; Dibujo lineal e industrial, segundo curso; Finanzas y Estadística; Geografía comercial y Legislación aduanera; Contabilidad administrativa.

120.—Las condiciones de ingreso para la carrera consular en los tres institutos mencionados.

En la *Facultad de Ciencias Económicas, de Buenos Aires.* Pueden ingresar: los Peritos Mercantiles (egresados de la Escuela de Comercio anexa y los Bachilleres de los Colegios nacionales, previa aprobación, estos últimos, de Contabilidad y Tecnología. Los egresados de las Escuelas de Comercio de la Nación, debiendo integrar los programas de los cursos preparatorios de la Facultad, cuando no fueren equivalentes. Los egresados de otros establecimientos oficiales, que a juicio del Consejo Directivo, comprueben haber cursado estudios equivalentes a los enumerados. También pueden ingresar los alumnos egresados de institutos del extranjero, cuyos estudios sean equivalentes a los preparatorios de esta Facultad, debiendo acreditar la reciprocidad (en el caso de ser extranjero) y rendir una prueba de suficiencia en la Facultad sobre Idioma Nacional y Nociones de Historia, Geografía e Instrucción Cívica argentina. En la Escuela Superior de Comercio, anexa a esta Facultad se cursa el Bachillerato en Comercio, con cinco años de estudios, que son los estudios preparatorios exigidos para poder ingresar al curso de *profesiones medias* (traductor público, calígrafo, taquígrafo, despachante de aduana, balanceador público, corredor de comercio, perito administrativo nacional, perito judicial). Y para ingresar a los cursos de la Escuela se requiere haber cursado los seis grados de enseñanza común o rendir examen de ingreso, de acuerdo con el programa especial. La carrera de contador público sólo se sigue en la Facultad, ingresando a ella en las condiciones ya expuestas.

En la *Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, de Rosario.* Las exigencias para el ingreso son las mismas que para la carrera diplomática (núm. 112).

En la *Escuela Superior de Comercio, de Montevideo.* Para obtener el ingreso se rendirán los *tres exámenes* que comprenderán: I. Gramática y Composición, Aritmética, Geografía y Caligrafía. II. Al-

gebra, Historia Nacional, Física y Dibujo. III. Geometría, Historia Natural, Química y Constitución de la República.

121.—Consideraciones oportunas acerca de la carrera consular que se cursan en los referidos institutos.

De la simple comparación de las condiciones exigidas para el ingreso de los diversos planes de estudios y demás formalidades que son necesarias para optar el título de competencia en la carrera consular en los mencionados institutos oficiales de enseñanza, dedúcese claramente que corresponde a la Facultad de Ciencias Económicas, de Rosario, el lugar más prominente en lo que se refiere a la calidad de los títulos que expide a sus "Licenciados para el servicio consular", en caso de que ellos se justipreciaren o cotizaren en forma debida. Se ha tenido allí más en cuenta y con visión más clara de las actuales necesidades de los pueblos, la verdadera función de los funcionarios consulares, impartiendo en sus aulas, un conocimiento más racional, armónico y básico, más completo, metódico y orgánico, que permite acercarse mejor al plan ideal que creemos más científico y que ya expusimos (núm. 106), discutiendo oportunamente su contenido con fundadas razones.

QUINTA PARTE

QUINTA PARTE

La función del Estado en el prestigio de la representación consular y diplomática

---

122.—Prestigio del Estado; y prestigio de la representación.

El Estado se prestigia en el orden interno de la vida nacional como en el orden exterior de sus relaciones internacionales, por la inteligente y honesta conducta que sigue, amparando todos los derechos, respetando él mismo y haciendo cumplir celosamente las leyes, interesándose en todo aquello que afecta su decoro y prosperidad, y satisfaciendo en la justa medida los anhelos legítimos de sus administrados. Es innegable que si cuida de su prestigio exterior, ha de cuidar igualmente de que sus representantes consulares y diplomáticos, sean, en lo posible, alta expresión de ese prestigio, así por el modo como ellos han de servir los intereses de su propio país, con la capacidad y decoro debidos, es decir, por la *selección* de los tales, como por los *medios* apropiados para el mejor cometido de sus respectivas funciones: buena retribución, instalación decorosa de la oficina o local de residencia, buen personal de cancillería, elementos de propaganda, etc.

El buen nombre de la Nación sufrirá en el exterior si sus representantes carecen de la preparación necesaria y de los medios propicios para cumplir su misión con decoro. Una buena representación debidamente amparada de parte del Estado a quien sirve, orienta y

acomoda su acción al interés o prestigio de éste; por lo cual se ve que en buena medida, por lo menos, el buen nombre de un país está en muy íntima relación subordinado al propio prestigio de sus órganos internacionales o "administradores permanentes". Toca, pues, cumplir al Estado con función tan elevada aplicando este importante imperativo político de buen gobierno, en la selección y amparo legítimo de sus representantes consulares y diplomáticos.

123.—Los deberes del Estado en la selección de sus agentes diplomáticos y consulares de carrera.

Tres clases de deberes principales tiene el Estado en sus relaciones con dichos agentes. 1.º Preparar, con criterio selectivo, diplomáticos y cónsules para la paz; 2.º Protegerlos convenientemente, asegurándoles los recursos debidos para poder vivir con decoro y cumplir eficazmente cada cual con su misión, y amparándolos a la vez en el amplio goce de sus prerrogativas y privilegios de acuerdo a su clase y en su condición de órganos internacionales; 3.º Establecer mediante el "Estatuto legal" de los funcionarios diplomáticos y consulares, su estabilidad y el *"escalafón"*, de acuerdo a la antigüedad en el servicio en combinación con los méritos personales. Y hay un *cuarto deber* surgido de la buena armonía que se hace necesaria en las relaciones de las personas jurídicas internacionales: el que obliga al Estado a enviar al exterior a aquellos funcionarios que sean capaces de representarlo mejor, prestando eficaz servicio en el afianzamiento de las buenas relaciones, en el conocimiento y acercamiento recíprocos, e intereses más comunes de los miembros de la sociedad internacional. Este *cuarto deber* constituye en el orden de las relaciones internacionales, el *primer deber* por excelencia de cada Estado.

124.—El primer deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules.

Ya dijimos que consiste en *preparar, con criterio selectivo, diplomáticos y cónsules para la paz.* Hemos visto en las anteriores par-

tes de esta obra: 1.º Que existe necesidad de orientar los estudios de las carreras consular y diplomática, de acuerdo a la doctrina que sostiene el carácter público y representativo de los cónsules y la conveniencia de fusionar las dos carreras en una sola; 2.º Los factores complejos de la función consular y diplomática; 3.º Los elementos científicos y culturales en la preparación de cónsules y diplomáticos de carrera; 4.º La orientación de las carreras consular y diplomática en los institutos oficiales de enseñanza.

En el estudio y consideraciones generales que hicimos de estos asuntos, se ha visto, en definitiva, que si es función propia del Estado nombrar y elegir a sus representantes diplomáticos y consulares, está en su interés mismo hacer que sean ellos funcionarios especialmente preparados, aptos intelectual y moralmente para el mejor cometido de sus respectivas funciones. Y se ve allí, de igual modo, que sólo por los caminos y métodos señalados que quedan expuestos, es dable afirmar que, con *criterio selectivo,* pueda el Gobierno reclutar de entre los elementos así preparados, los que mejor han de servirle, como administradores externos de sus negocios o intereses. Conseguir, pues, una clase diplomática y consular *selecta y debidamente preparada* (el *criterio selectivo* del Estado dirigirá la admisión de sus candidatos, la preparación integral de los mismos, para seleccionar luego entre éstos *los que sean mejores*) ha de ser aspiración legítima y conveniente de todo Gobierno que se interese por su propio progreso, prestigio y buena conducta internacional.

De este modo se podrán tener eficaces servidores o colaboradores de la paz; y se acabará de una vez con la tradición y el espíritu de aquellos diplomáticos de la vieja escuela que ponían su único interés en servir las ambiciones de su soberano o gobernante, sin tener en cuenta los legítimos anhelos de los pueblos. La actual tendencia es conceder a los funcionarios diplomáticos los atributos de la representación de la Nación y el Gobierno, pero en modo alguno de la persona del primer mandatario, como se ha visto recientemente en la sexta Conferencia Panamericana (Habana, febrero, 1928) en la ponencia del delegado por Costa Rica, señor Castro Beeche, referente a la parte del proyecto de Código Internacional público relacionada con los diplomáticos, cónsules y funcionarios. En un artículo establecía allí que los diplomáticos representan a la nación y al gobierno, pero nunca a la persona del primer mandatario de la nación.

El interés mundial de conservar la paz, previniéndose las naciones con medidas consagratorias tales como conferencias, tratados pacíficos de comercio, tratados de arbitraje amplio y obligatorio, etc., hace que sea la actual misión del diplomático esencialmente destinada a ese alto objeto. Los acuerdos de Locarno sobre la vida internacional es exponente fiel del anhelo dominante de estos últimos tiempos, después de la última gran guerra de las naciones. Los documentos del Pacto de Seguridad se muestran solidarios de esa finalidad común, que se manifiestan englobados en la declaración siguiente del Protocolo Final de la Conferencia: "Los representantes de los gobiernos aquí representados (Alemania, Bélgica, Gran Bretaña, Italia, Polonia, Tcheco-Slovaquia) declaran tener la firme convicción que la entrada en vigor de esos Tratados y Convenios contribuirá grandemente a provocar una "entente" moral entre las naciones que facilitará la solución de muchos problemas políticos y económicos conforme a los intereses y a los sentimientos de los pueblos y que afianzando la paz y la seguridad de Europa acelerará de una manera eficaz el desarme previsto por el art. 5.º del Pacto de la Sociedad de las Naciones". El artículo 3.º del Tratado de Locarno expone la manera obligatoria de arreglar, por vía pacífica, todas las cuestiones de cualquier naturaleza que sean que surgiesen entre las partes contratantes (Alemania y Bélgica y Alemania y Francia). En su inciso *a*) determina que las cuestiones de derecho *serán* sometidas a *jueces* cuyas decisiones deberán ser acatadas; y el inciso *b*) expresa que las demás cuestiones serán sometidas a una comisión de conciliación.

Se ve, pues, que la "Paz de Locarno" asegura un nuevo concepto de justicia internacional, una común aspiración de solidaridad y armonía entre las naciones, correspondiendo así a la diplomacia de estos tiempos una elevada misión pacificadora. La misión del diplomático: "es ante todo *un factor de paz* y si logra mediante sus esfuerzos, postergar una gran guerra, o acortarla un solo día, ahorrará para el tesoro público mucho más de lo que cuesta a los Estados Unidos el mantenimiento de su servicio diplomático durante un año entero; todo sin tomar en cuenta la pérdida de vidas y la destrucción de la propiedad", nos dice Mr. John W. Foster en su obra *"La Práctica de la Diplomacia"* al referirse a la "elevación, purificación" y utilidad de la misma (véase *"Mr. John W. Foster"*,

por el doctor José León Suárez, con una introducción del doctor Luis M. Drago, pág. 15).

Comentando la obra citada de ese diplomático, escribe el profesor León Suárez: "En la eterna discusión, planteada desde la Edad Media, entre los partidarios de las Escuelas Venecianas y Florentina, o sea entre los que creen que la diplomacia debe confiarse a los que profesan sus tareas, o a los inteligentes que se improvisan y adquieren arte con la experiencia, Foster se decide por un término medio, aceptando que *el diplomático necesita ciencia, experiencia y cualidades*". (ibidem; pág. 16). Que es precisamente lo que creemos debe exigírsele, teniendo en cuenta su condición de verdadero servidor de la paz, para cuya misión debe prepararselo especialmente. Otro tanto decimos respecto del *funcionario consular* que es a su vez un factor de paz, aunque actuando en campo más restringido, de menor responsabilidad y de inferior jerarquía en las relaciones políticas y económicas de los Estados.

125.—El segundo deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules.

Este deber consiste, según expresamos, en *protegerlos convenientemente asegurándoles los recursos debidos para poder vivir con decoro y cumplir eficazmente cada cual con su misión, y amparándolos en el goce amplio de sus prerrogativas y privilegios en su condición de órganos internacionales.* Es evidente que es un deber del Estado pagar bien a los servidores que bien lo sirven, de acuerdo a la capacidad, títulos personales y jerarquía de los mismos, y en la medida que lo permiten sus naturales y legítimos recursos establecidos por las leyes del presupuesto de la nación. Si en el orden de la vida interna de los Estados, esa máxima es siempre aconsejable para garantizar la debida eficacia y prestigio de los servicios generales de la administración, en el orden exterior, en cuanto toca a sus agentes diplomáticos y consulares, es aún de más justa y necesaria aplicación, porque en ello juega papel preponderante el buen nombre del país, pudiendo afectar la solución de problemas importantísimos en las recíprocas relaciones políticas y económicas de las personas internacionales.

Tanto los cónsules como diplomáticos en su condición de agentes comerciales, económicos y políticos de los países que representan, necesitan *vivir con decoro,* y contar con los elementos indispensables para la propaganda que se les encomienda, a fin de ser eficaces en sus gestiones. La convivencia social, el trato diario de los hombres de gobierno y de negocios, las exigencias personales del buen vestir, la buena presencia, pulcritud y elegancia que han de mostrar en las ceremonias oficiales, en los actos públicos y recepciones, banquetes, etc., demandan gastos que son indispensables al correcto funcionamiento de la misión. Además, si el funcionario tiene esposa e hijos, éstos han de estar a tono con las exigencias rituales de la sociedad en que actúa aquel con los atributos propios y excepcionales de su representación. Y en cuanto a los muebles y ajuar de la casa que habitan, la instalación de oficinas, etc., han de ofrecer de igual modo *presencia decorosa.* En este terreno puede decirse que *la buena impresión entra por los ojos,* o, por lo menos, en cierta medida, ella debe colaborar en el mejor cumplimiento o éxito de la gestión consular o diplomática.

¿Puede el gobierno exigir a un funcionario suyo del servicio exterior, el buen cumplimiento de sus deberes, si carece de los medios necesarios? Así, ciertos reglamentos consulares exigen de sus cónsules el tener sus oficinas en la parte céntrica de la ciudad donde residen, próximas a las oficinas públicas, y asiento principal de los negocios; pero, si no pueden satisfacer los elevados alquileres de esos sitios urbanos, ¿cómo habrán de cumplir con los preceptos reglamentarios? Se les pide igualmente que "han de vivir con decoro"; pero esta es una frase vacía de sentido, si no se le da contenido substancial con recursos especiales del presupuesto. Los empleados pueden ofrecer las máximas aptitudes para el buen desempeño de la función; pero necesitan ser convenientemente amparados en su subsistencia y necesidades.

Willy Hellpach, respecto a este mismo asunto, escribía desde Heidelberg a un diario argentino, lo siguiente, refiriéndose a Alemania: "Antes lo que ha de hacer el Estado alemán es pagar sueldos tan elevados a sus altos funcionarios y a sus diplomáticos, que puedan ellos mantener una representación digna del Estado y se empeñen en poner a gran altura sus aptitudes... Alemania podrá tener una diplomacia como es debido cuando rompa de un modo radical con

ciertas viejas costumbres; cuando sólo al más apto para la tarea diplomática le sea confiado un puesto de diplomático y cuando al diplomático se le dé un *sueldo suficiente para que pueda mantenerse con dignidad,* junto a los otros diplomáticos de las otras naciones. No se reforma la diplomacia con hacer más difíciles los exámenes y pedir más conocimientos. Los diplomáticos deben ser ante todo gente llena de vida, versada en el trato mundano, dispuesta a la sociabilidad. Para esto se necesita dinero. Este dinero dará buena renta; pero si se le quiere ahorrar, será más lo que se pierda". (Véase *"La Nación",* de Buenos Aires, 29 de noviembre de 1927).

Este mismo espíritu señalado en las líneas que proceden, acerca de la necesidad de pagar bien a los diplomáticos, se extiende en general para los cónsules; y parece ser el que ha de dominar triunfalmente, excluyendo así la posibilidad de que el Estado haga malas economías con sus representantes.

En el Uruguay se ha sentido ese mismo clamor no hace mucho tiempo, antes de promulgarse la última ley del 11 de noviembre de 1927 sobre sueldos, categorías y aranceles consulares. Siendo allí hasta esa fecha muy pobres los sueldos consulares, se había hablado en formas muy distintas sobre el modo de corregir ese desagradable estado de cosas. En el proyecto de aumento del Arancel Consular y otros preventos, elevado en abril de 1921, al H. Consejo Nacional de Administración por el entonces Presidente, doctor Baltasar Brum y el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Juan Antonio Buero, se decían palabras tan significativas como las siguientes: "Es preferible suprimir la representación diplomática y consular del país, si es que no se está dispuesto a mantenerla dignamente; que la experiencia y la práctica mundial demuestran la necesidad de que cuidemos de nuestra propaganda en el Extranjero, imitando a todas las naciones de América, que destinan importantes sumas a la divulgación universal de sus progresos". Y algo más adelante se agregaba: "Que se puede decir y comprobar que todos esos funcionarios no pueden, con sus actuales designaciones, hacer frente a las más perentorias necesidades de la vida; que les es imposible mantener el rango de su investidura, y que tampoco pueden, por ello, ostentar dignamente la representación que ejercen. Y esas razones indestructibles, hacen que esta planilla (la de los cónsules), así como la Diplomática, sean las que hayan merecido en este proyecto una mayor

ampliación". Como dicho proyecto no prosperara, sin causa legítima que justificase su falta de sanción, se volvió a insistir durante la Presidencia del ing. José Serrato, en su Mensaje a la Asamblea General, de fecha 9 de octubre de 1925, reclamando en forma parecida la ley que felizmente fué promulgada en noviembre de 1927.

Son aquí también oportunas las palabras del doctor Juan Carlos Blanco, siendo Ministro de Relaciones Exteriores, durante la Presidencia del ing. Serrato, pronunciadas en ocasión de haber sido entrevistado por un redactor de un rotativo montevideano: "...Hoy un funcionario consular necesita, para la propaganda, un buen local, bibliografía, antecedentes gráficos sobre el país; debe ser, en una palabra, un agente con vastos medios a su alcance... Lo que desean nuestros cónsules es que se les asegure una pequeña existencia modesta y decorosa. Desean muy poco; así el poder viajar en segunda clase, en los ferrocarriles, disponer de lo necesario para mantener a su familia, que el local del consulado no sea precisamente, la única casa en ruinas en la población, y que éste no se encuentre situado fuera de muros... Actualmente se advierte una orientación franca en materia de relaciones externas hacia los asuntos económicos y comerciales. Los ministerios están en contacto con los grandes centros productores e industriales, y aún más, son intérpretes, dentro de las directivas de cada gobierno, del pensamiento de los hombres de trabajo. La propaganda es indispensable a los países como a las instituciones comerciales. En el organismo consular todo debe hacerse en forma rápida, práctica. La mejor organización consular es la que más se parece a una institución comercial. Y precisamente una de las mayores diferencias entre los representantes de las grandes empresas y los agentes consulares, tal como existen hoy, es que los primeros disponen de grandes medios y los segundos se encuentran en la indigencia... Se puede estar convencido de que una de las bases necesarias para la reorganización consular es el asegurar a los funcionarios y a sus familias una relativa tranquilidad en cuanto a la subsistencia y colocarlos en situación de ser útiles al país dándoles medios para una razonable propaganda. Nadie puede servir al país en el extranjero, encontrándose agobiado por los problemas de una vida penosa, allí donde no hay parientes ni amigos de infancia, ni se tiene crédito, donde todo se abona al con-

tado, donde se está, en una palabra, *"absolutamente solo"*. (Véase *"Diario del Plata"*, 18 de octubre de 1925).

Vese igual ansiedad de elevar de acuerdo a las actuales necesidades, los sueldos del personal diplomático y consular, por parte de otras naciones. Hasta en Estados Unidos de Norte América, llamado frecuentemente "el país del dollar", no obstante su enorme potencia económica, se ha clamado por la mejora de dichos estipendios. William W. Davies, hablando acerca de la reforma del servicio diplomático y consular, escribía desde Nueva York, en enero 17 de 1921 a *"La Nación"* de Buenos Aires, entre otras cosas las que siguen: "Se reconoce que los cargos diplomáticos, en general, están mal pagados. El presidente Roosevelt trató de mejorar la situación, y en cierto modo, lo consiguió. Algunos miembros del Congreso han procurado hacer sancionar una legislación para perfeccionar los servicios diplomáticos y consulares. Pero el Poder Legislativo se ha mostrado siempre reacio para intervenir en las prerrogativas del jefe del Poder Ejecutivo. Y, pues que estos servicios están mal pagados, los hombres más importantes del país titubean antes de aceptar un cargo consular, y los jóvenes no están dispuestos a prepararse por largos estudios para una profesión de estabilidad extremadamente dudosa. Es digno de estudio un reciente proyecto para colocar esos servicios en mejores condiciones. Fué presentado por el diputado Mr. J. J. Rogers, de Massachusetts, y pasó a estudio de la Comisión de Relaciones Exteriores. Tiene varias cláusulas excelentes; por ejemplo, propone *combinar el servicio consular con el diplomático en una organización común,* fijando los salarios en una escala que va desde el sueldo de embajador con 20.000 dólares por año, al oficial de 9.ª categoría, con 2.500 dólares. El proyecto permite trasladar los funcionarios de un punto a otro en el servicio, o a un cargo en el departamento de Relaciones Exteriores; no permite que los funcionarios tengan otros negocios, y exige la ciudadanía para ocupar un puesto. Una cláusula importante es la que instituye *exámenes severos a intervalos regulares,* pero la característica especial del proyecto es la que establece *estudios especiales para la preparación de los jóvenes que quieran dedicarse al servicio diplomático.* Según el proyecto, el Ministro de Relaciones Exteriores designará, después de un examen, cierto número de pupilos del servicio diplomático, de edad de 18 a 30 años, *a los que exigirá seguir cursos especiales de*

estudios universitarios que los habiliten para obtener emolumentos consulares. A la conclusión de esos cursos el pupilo puede ser recomendado ante la Presidencia para obtener un sueldo de oficial de 9.ª categoría en el servicio exterior. El fin más importante de este proyecto es, en consecuencia, *la formación de un cuerpo de funcionarios capaces de representar dignamente* a Estados Unidos, sea como diplomáticos, o como agentes de negocios. *La tendencia es romper la barrera que existe entre los diplomáticos considerados como favoritos de las sociedades, y los cónsules, que son más bien hombres de negocios.* De tiempo en tiempo aparecen, en verdad, diversos planes para la preparación de los aspirantes al servicio diplomático. Tal ha sido el sistema de la Gran Bretaña y de otros países, que les ha permitido formar una *clase especial preparada para la representación diplomática y consular...* Se considera que con el porvenir del gran comercio americano, *el país debe ser representado eficazmente,* y que los problemas internacionales que han de presentarse en los próximos años, requieren, para su solución, espíritus superiores... Lo que se pretende por la nueva Administración y por el proyecto de Mr. Rogers es la modificación del sistema, *a fin de obtener buenos representantes en el exterior, no accidentalmente, sino como resultado directo de una preparación especial...*"

Queda, pues, con oportunas opiniones y abundante doctrina demostrado que es deber del Estado proteger a sus diplomáticos y cónsules, asegurándoles en forma conveniente los recursos debidos para poder vivir con decoro y cumplir eficazmente con su misión.

Como corolario de este deber del Estado surge el amparo que también debe dispensarles como personas del Derecho de gentes, reclamando a favor de ellos de parte de los gobiernos extranjeros y a título de reciprocidad en casos análogos, el máximum posible de las prerrogativas, privilegios y preeminencias que merecen disfrutar a fin de llenar con más libertad de acción y eficacia la misión propia de las respectivas funciones, de acuerdo ya sea con la costumbre o la ley internacional, o mediante tratados o convenios especiales que así lo aseguren; o ya legislando acerca de lo que pueda mejor convenirles y favorecerles. En este sentido, respecto a lo que debe hacerse en favor de los cónsules, conviene repetir aquí la exhortación hecha por el Congreso de Expansión Económica realizado en Montevideo en 1919, a los gobiernos allí representados de que "se con-

ceda a los funcionarios consulares de carrera, la mayor suma de prerrogativas compatibles con sus funciones, tendientes a elevar la consideración de la investidura consular, para lo cual sólo se dé el título de cónsul a los funcionarios de carrera".

126.—El tercer deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules.

Este consiste, según vimos, en *establecer, mediante el "Estatuto legal" de los funcionarios diplomáticos y consulares, su estabilidad y el "escalafón", de acuerdo a la antigüedad en el servicio en combinación con los méritos personales.* En nuestras jóvenes democracias estamos acostumbrados a ver las amargas consecuencias de esta falta de estatuto legal. La influencia política suele ser el factor decisivo no sólo en los nombramientos del servicio exterior sino también en el orden del ascenso. Ocurre a veces que, los gobiernos, haciendo honor a sus principios de partido, favorecen a sus "paniguados" y desoyen el justo clamor de aquellos que son acreedores de mejor consideración. Otras ocasiones se contempla sólo la antigüedad en el servicio, y no se tiene en cuenta para nada los méritos individuales; cuando no ocurre que estos mismos méritos sean factores determinantes de olvido o estancamiento en la carrera. Aunque la misma Constitución garantice en ocasiones la inamovilidad del funcionario, salvo los casos especiales de incapacidad, omisión, abandono, delitos graves, que plenamente se justifiquen, no existe garantía, sin embargo, que ampare las justas aspiraciones de los que son probadamente mejores. Hasta se ve premiar con un ascenso inmerecido a ciudadanos que habían sido objeto de severas amonestaciones y castigos disciplinarios por acciones contrarias a la corrección u honestidad exigidas, en perjuicio de otros calificadamente óptimos que poseen numerosos títulos a la consideración general. El argumento de que en tales casos, habiéndose cumplido con el castigo, no debe disminuir el concepto para ser ascendido y debe tenerse en cuenta su antigüedad, es contradictorio con los fines de una buena administración. Porque si se estimula con el ascenso a los malos funcionarios, ¿qué esperanza o noble estímulo existe para los buenos? Pre-

cisamente la razón de una buena justicia distributiva de parte del poder público a favor de sus administrados, hace exigible el *concepto personal.*

Debemos dar oportunidad a los "arrepentidos para entrar en el reino de los cielos"; es decir, permitir que el mal funcionario se haga bueno, ofreciéndole ocasión para su "conversión" verdadera; y sería injusto repetir el castigo si fué ya purgado; pero no podemos consentir que en favor de éstos se dicten sanciones privilegiadas que afecten a aquellos cuya moralidad probada unida a su idoneidad, aseguran acciones más positivas y firmes para lo futuro. Cuando el concepto personal ha sido afectado con justo motivo, hay *disminución presuntiva* de la capacidad moral del funcionario; en cambio, cuando el concepto se mantiene incólume, o sus atributos se acrecientan, hay *aumento presuntivo* de la buena aptitud. Entre estas dos alternativas, ¿cuál ha de ser la más justa y conveniente para el poder administrador? Sin duda alguna aquella que asegura al Estado servidores *mejores.* Pero todo esto tan bello e incontrovertible en la teoría, fracasa en la práctica por tener que lamentarse, con frecuencia, muy especialmente en los países americanos, la falta del Estatuto que proteja al buen funcionario y lo defienda de los avances del favoritismo oficial, de la intromisión política, o de la mala voluntad del caciquismo en auge.

127.—Los tres ideales que debe perseguir el Estatuto legal del funcionario consular y funcionario diplomático.

Dicho Estatuto debe por lo mismo, realizar en lo posible, los tres ideales siguientes: 1.º *No permitir* el ingreso a las a las carreras diplomática y consular sino a ciudadanos dignos que ofrezcan las condiciones o aptitudes personales debidas (personas sanas, de buena presencia, laboriosas, prudentes, trato sociable, etc.) y título o certificado de aptitud otorgados por universidades o institutos oficiales de enseñanza especial, que aseguren la idoneidad presuntiva o la capacidad necesaria para el buen ejercicio de las respectivas funciones. 2.º Siempre que haya candidatos en las condiciones anteriores, permitir, — sólo como casos excepcionales y en mínima proporción respecto a aquellos, — el ingreso a dichas carreras a las

personas cuya preparación fuese para tales cargos, a juicio del Gobierno, y en forma incontrovertible, pública y notoria. 3.º Asegurar la estabilidad del funcionario consular y del funcionario diplomático y los justos ascensos en la carrera, teniendo en cuenta la antigüedad en combinación con los títulos y méritos personales (*).

128.—Razones que justifican el Estatuto del funcionario.

Por creerlo oportunísimo, transcribimos aquí algunos párrafos de la palabra autorizada del doctor Rafael Bielsa, ya citado en diversas ocasiones: "El estatuto de funcionarios públicos es una cuestión de actualidad, que interesa — y esto se explica, — en primer término, a los propios funcionarios. Se dirá en este sentido que el movimiento ha sido iniciado por ellos y que se resolvería con ven-

---

(*) Conviene hacer conocer aquí el último decreto reglamentario de la ley diplomática argentina, del 20 de enero de 1926, cuyo extracto principal, precedido de un ligero comentario, nos ha dado *"La Nación"* (B. Aires) de 3 de abril de dicho año, en los siguientes términos :

"El Poder Ejecutivo dió un decreto por el Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentando nuevamente la ley diplomática N.º 4711. Con esta medida se viene a llenar una necesidad que desde tiempo atrás se hacía notar en el cuerpo diplomático argentino, puesto que la antigua reglamentación regía desde el 25 de enero de 1906 y su aplicación demostraba frecuentemente la urgencia de adaptarla a la evolución operada en los 20 años transcurridos, al punto que en diversas oportunidades fué menester dictar disposiciones aclaratorias, que complicaban, como es natural, su cumplimiento.

La nueva reglamentación es el resultado de un meditado estudio realizado por el Dr. Gallardo y el subsecretario de la Cancillería, Dr. Restelli, y en ella se salvan las deficiencias de que adolecía la anterior, hallándose redactada en forma sistemática y metódica.

Entre las innovaciones que contiene figura la correspondiente a los requisitos para el ingreso o ascenso en la carrera diplomática, exigiéndose, con tal fin, además de la graduación en abogacía o en diplomacia en alguna de las universidades nacionales, la calidad de ciudadano argentino.

Establece luego la reglamentación el procedimiento que debe observarse para la toma de posesión del cargo por los representantes diplomáticos, los requisitos protocolares que habrán de cumplirse en el extranjero y forma de practicar los inventarios en las Legaciones. Respecto de las obligaciones y atribuciones fija las que competen a cada uno de los miembros del personal

taja para los mismos, pero no es así; los beneficiados con una ley de empleados públicos, llámese a no estatuto, serán también en mayor o menor grado, los administrados, es decir, la colectividad toda, porque teniendo por objeto el estatuto de funcionarios reclutar los agentes de la administración pública, asegurar su estabilidad y mejorar sus condiciones, se comprende que virtual y necesariamente se mejora la Administración pública, de cuya actividad son destinatarios finales los administrados... Las razones que inducen a la reglamentación, son de diverso orden; en primer término de "orden admi-

---

de las legaciones, con el propósito de impedir las faltas de disciplina y las omisiones en cuanto se refiere al método y eficiencia de los trabajos que se contralorean y se clasifican en los registros del Ministerio.

Entre las nuevas obligaciones que establece figuran las de los secretarios, quienes en lo sucesivo deberán presentar cada trimestre a la Cancillería un informe sobre política, economía, comercio o adaptaciones industriales de la República, de acuerdo con el tema que sobre el particular le señale el jefe de la misión. Esta disposición se adoptó para aquilatar la preparación y condiciones de esos funcionarios, hasta ahora poco demostradas.

Los jefes de misión, dice el artículo 31 de la reglamentación, "no podrán mantener polémicas en publicaciones diarias o periódicas, sobre asuntos de carácter político; sólo podrán, llegado el caso, rectificar imputaciones equivocadas o maliciosas que se hicieren en contra de la República, siempre que no correspondiera la reclamación por la vía diplomática. En cualquiera de los casos, la ocurrencia deberá ser comunicada sin retardo al Ministerio de Relaciones Exteriores".

En el artículo 32 se expresa que "los funcionarios diplomáticos no deberán hacer, ni en discursos ni en escritos, declaraciones o manifestaciones sobre doctrinas jurídicas, prácticas de derecho público o político y conceptos de ciencias sociales que pudieran comprometer la opinión del Gobierno argentino, sin previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores".

Más adelante se instruye a los ministros plenipotenciarios que en los casos de asilo no podrán dejar de tener presente las conclusiones establecidas por el Congreso celebrado en Montevideo en 1889. En el artículo 37 se manifiesta que "los jefes de misión en ningún caso, sin orden de su Gobierno, deben recomendar personas, propiciar empresas, prestigiar iniciativas, así fuera tácitamente ante el Gobierno del país en que están acreditados. La falta se agravará si las personas recomendadas o las que forman parte de las empresas son nacionales del país en el cual ejercen sus funciones".

Acerca de los sueldos, el artículo 88 determina que deben ser abonados a la par, es decir, sin quebrantos de cambio en el giro, cuando la moneda argentina se cotizase por debajo de la par en algún país. También se establecen

nistrativo". El estatuto legal sustituye el sistema de la recomendación, que hace ilógica la responsabilidad, porque el que nombra se fía en el recomendante, y éste, cuando fracasa su candidato, se excusa por el desconocimiento de su competencia y de su moralidad. Es curioso, dice Demartial: el ejecutivo no puede gastar veinte mil francos sin rendir cuentas y puede dar, sin justificación, un puesto de dos, cinco, veinte mil francos... El funcionario que tiene asegurada su continuidad, su estabilidad, vale decir, el derecho al ascenso y a la carrera; el derecho al reposo por la institución providencial de la jubilación, es un funcionario responsable que ofrece mayores garantías que aquel otro que ocupa el cargo transitoriamente, y siempre en un verdadero noviciado, dañando con ello el orden administrativo... Existen, desde luego, razones de "orden político-económico" como ésta: la estabilidad del funcionario impide el desalojo en masa de los agentes de la administración pública cuan-

---

nuevas normas para el pago de los gastos de instalación. En adelante al diplomático nombrado se le darán tres meses de sueldo y cuatro pasajes de primera clase y uno para servicio, en lugar de adelantársele, como ahora, seis meses de sueldo para cubrir esos gastos, puesto que éstos eran, generalmente, superiores a la suma que percibían.

Se establece que la disponibilidad, forma un tanto disimulada de eliminar de la carrera a los funcionarios inconvenientes, podrá decretarla el Poder Ejecutivo cuando lo juzgue conveniente para los intereses de la República o como una sanción penal. El plazo de la disponibilidad, para los que la soliciten en mérito a causales atendibles, se fija en un año, prorrogable a dos, y gozarán de medio sueldo únicamente cuando presten servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Otra disposición importante, tendiente a cortar el abuso de licencias prolongadas, es la que establece que se considerará en disponibilidad sin sueldo al que se le venciera el plazo máximo de las licencias a que tuviere derecho y no regresare a ocupar su puesto en la Legación. La disponibilidad produce la vacancia del cargo.

Para la formación del legajo de concepto de cada funcionario, ya establecido en el Ministerio por resolución del ex ministro Sr. Becú, el 21 de octubre de 1916, se determina que los jefes de misión deberán enviarla en nota muy reservada al Ministerio, por lo menos una vez al año, sobre los funcionarios de su dependencia o cuando éstos fuesen trasladados. Ese legajo será solamente leído por el ministro y el subsecretario que está encargado de su custodia."

do el partido triunfador la convierte en *botín de guerra.* Ese desalojo causa la ruina económica (amén de su repercusión moral) de muchos hogares y todo eso se traduce en una perturbación de orden político-económico..." En la consideración final que hace luego el doctor Bielsa en este trabajo, acerca de la "lucha por el derecho", nos dice: "el derecho no viene de arriba", como quien dice, del "legislador"; él sólo le da imperio; lo sanciona cuando ya tiene arraigo en la conciencia jurídica del pueblo... El medio está en vuestras manos y el éxito depende principalmente de estos dos factores: 1.º De la decisión de los administrados, es decir, de nosotros, de no consentir la arbitrariedad ni la ilegalidad de la Administración pública, esto es de sus funcionarios; es necesario el espíritu de combate; ni conseguir a título de favor lo que nos cuadra en justicia..." Se extiende luego en considerar el "segundo factor que es el decisivo: la jurisprudencia, o más claro: los tribunales", refiriéndose a la "Corte Suprema... que ha admitido "jure condendo", mediante el recurso extraordinario, la protección de los derechos e intereses legítimos o "constitucionales" (Véase *"La protección legal de los administrados y la forma de contribuir a realizarla"*, 1928. Rosario).

Son precisamente las mismas razones que hacemos nuestras en la justificación del Estatuto legal de los funcionarios diplomáticos y consulares, reclamado ya hace tiempo y cuya demora se hace sentir en nuestras jóvenes democracias americanas frente a las reiteradas manifestaciones de la influencia política, a menudo en perjuicio de derechos atendibles y del mismo prestigio del poder administrador y en detrimento de los administrados en general.

Recientemente un diario montevideano haciendo plausible campaña en favor del estatuto del funcionario, decía entre otras atinadas observaciones lo que sigue: "...Nos parece que algo práctico podría hacerse, no sólo en beneficio de los derechos de los empleados públicos sino también con ventajas evidentes para la fácil y acertada marcha de la administración... Desde luego habría que definir el concepto del *ascenso* con precisión, tal como lo establece la doctrina. Es sólo un derecho cuando está reglamentado... Es menester también que se delimiten, ya reconocido el derecho al ascenso, las condiciones de apreciación que le están subordinadas: *antigüe-*

dad, capacidad, moralidad. La antigüedad no puede ser la calidad única a tener en vista, pues el pasaje ascensional de cargos importa siempre mayores exigencias de aptitud... La misma antigüedad merece ser definida con toda precisión... Sería un paso previo para que administrativamente se llegara a conclusiones prácticas en esta cuestión, de verdadera importancia que venimos señalando, el que se formulara un escalafón completo de los funcionarios públicos, no sólo el de los empleados de cada una de las reparticiones, sino también el del conjunto de ellas, con todas las anotaciones pertinentes para conocer en cualquier momento los años de servicios, calidad de éstos, aptitudes funcionales, etc. Quedaría siempre al arbitrio de los superiores apreciar, con la facilidad de estar ya excluídas las condiciones generales del funcionario, sus *prendas morales*: pero esta labor resultaría mínima si se la compara con la que actualmente vemos desarrollarse en tantos casos como nombramientos se producen, en los que se pesa todo, ocurriendo infinidad de veces que por incompletas o tendenciosas informaciones ocasional y apresuradamente obtenidas, sin un contralor suficiente, *son la injusticia y la postergación indebidas las que triunfan del mérito consolidado y del derecho legítimo adquirido por un funcionario superior que aspira a progresar en su carrera...*" (véase el editorial intitulado *"El ascenso administrativo"*, "La Mañana", de fecha 9 de marzo de 1928). En efecto es así; nuestra propia experiencia en el asunto, nos hace afirmar que la falta del referido estatuto ha permitido alguna postergación indebida de esa clase; lo que es realmente lamentable para un gobierno que tiene interés en cuidar el prestigio del poder administrador.

129.—Los sueldos del personal consular y diplomático.

Ya hicimos ver al tratar del segundo deber del Estado respecto a sus diplomáticos y cónsules (núm. 121) que es preciso asegurar a éstos los medios debidos para vivir con decoro y cumplir eficazmente con las exigencias de sus funciones respectivas. Cierta práctica antigua de conferir tales cargos a personas ricas, o que dispongan de renta suficiente para auxiliarse, contando por parte del Estado con exiguos recursos, tiende a desaparecer, por considerársela

perjudicial al país y exclusivista en el sentido de establecer una casta privilegiada a favor de los favoritos de la fortuna que no suelen ser los mejores. Tratándose de la prestación de un servicio de la administración justo es que se lo pague. Además están siempre previstos los recursos con los cuales se puede atender debidamente las necesidades de dicho personal administrativo. Las rentas consulares con las que en la práctica suelen pagarse esos servicios, consultan su objeto inmediato que es precisamente el sostenimiento de los mismos. En forma bien expresa se determina el fin señalado, como puede verse ejemplarmente, según la letra, en el artículo 17 de la Ley de 21 de mayo de 1906 sobre Arancel consular uruguayo, que dice: "Los fondos que se recauden de acuerdo con este Arancel serán especialmente destinados a sostener y fomentar el desarrollo de la institución consular, pudiendo también ser aplicados a la remuneración de los servicios diplomáticos y al perfeccionamiento de las diversas secciones del Departamento de Relaciones Exteriores".

Tal es el espíritu que debe regular las retribuciones de ese personal administrativo, "sosteniéndolo, fomentándolo y perfeccionándolo" según mejor convenga a los intereses generales de la nación. Por lo ya expuesto (núm. 121) se ve que la tendencia actual es pagar bien a los funcionarios del servicio exterior. Natural es que las fuentes de recursos difieren según los países, y existe una relación directa entre tales recursos y la escala de los sueldos respectivos. A veces acontece que esos recursos dan sobrantes para rentas generales.

Como se ve, un arancel consular elevado supone una mayor remuneración a los empleados referidos. Pero como en esto es difícil fijar normas universales, débese apreciar la cuestión del punto de vista del común denominador que nos ofrece la práctica de las naciones civilizadas. Este común denominador nos dice, que existe un interés positivo y justificado, de parte de cada nación, en sostener y fomentar las instituciones consular y diplomática, y de modo muy especial la primera, que es la que da la renta propia para asegurar la existencia de ambas; y que la tendencia del momento es la de pagar bien esos servicios, mediante un justo equilibrio entre la fuente de recursos (arancel consular) y las necesidades de aquellos. Consecuentemente, variando la fuente de recursos, ya sea agrandándose o ya restringiéndose, variará el valor de los sueldos. Existe real-

mente disonancias muy sensibles respecto a tales remuneraciones según los diversos países; como existe diferencias no menos notables entre los recursos arancelarios.

130.—La selección de los mejores.

Es natural que nada vale que el Gobierno disponga de buenas fuentes de recursos para pagar bien a sus empleados consulares y diplomáticos, si no tiene en cuenta esta máxima: *es menester pagar bien a los que han de servir bien.* Este "buen servicio administrativo" se realiza mediante la "selección de los mejores". Es evidente que nos falta una norma de la capacidad intelectual, funcional y moral del candidato, un areómetro suficientemente apto o sensible para graduar la aptitud y remunerar científicamente su trabajo. La psicotecnia profesional es de muy difícil aplicación, sino imposible en los que pueden ofrecerse en el campo de la experimentación, como aspirantes a ambas carreras. Tan sutiles y profundas son las manifestaciones de esa aptitud para la función diplomática y consular.

Por de pronto, no nos queda hasta este momento otro método que el aconsejado para asegurarse el Estado de la idoneidad presuntiva de sus funcionarios y su capacidad moral (números 39 y siguientes de la Segunda Parte, y 120). Pero se hace evidente que el prestigio de la representación por intermedio de sus órganos internacionales está en relación directa de la *selección de los mejores.* Y esta selección debe realizarse sin perjuicio de clases sociales, asegurando la existencia de la única aristocracia posible y legítima: la de las virtudes y de los talentos. El ideal, pues, de un buen gobierno en la elección de su personal representativo debe consistir en afirmar las prerrogativas y privilegios que merecen aquellos ciudadanos que pueden ostentar los títulos de tal aristocracia, sin favor oficial que los desaloje, para ser reemplazados por los menos dignos o menos capaces, o los simples *improvisados.*

131.—El peligro de la improvisación.

La teoría como la experiencia enseña que el país puede desprestigiarse mediante el servicio exterior a cargo de personas improvisadas en la función, sin honrosos antecedentes que justifiquen tales nombramientos, y surgidos únicamente de los círculos de la camaradería política, de la influencia del comité, de la recomendación de los partidarios o caciques influyentes, o del cumplimiento de compromisos personales, o de miramientos puramente afectivos. El gobernante que así distribuye su autoridad para administrar mal en esa dirección los sagrados intereses confiados a su custodia, ofende el decoro de su nación y falta abiertamente a las leyes de la propia conveniencia internacional, es decir a los deberes de respeto mutuo y armonía recíproca de los Estados. Y lo peor de todo es que deberá luego el país pagar a elevado precio los perjuicios ocasionados por tales improvisaciones, sin que se pueda pedir cuenta al poder administrador de su conducta poco edificante.

132.—El nombramiento de los ricos.

Ciertamente el Gobierno no debe excluir a los *ricos* de la administración, si ellos reúnen las garantías suficientes que han sido ya contempladas en los requisitos exigidos para la buena selección del personal consular y diplomático. Pero el solo hecho de ser ricos, sin poseer las cualidades necesarias, nada arguye en favor de los tales. El argumento ha sido ya gastado por algunos que sostienen la necesidad de hacer recaer, por ejemplo, el cargo de embajadores, ministros y oficiales de legación en personas de reconocida fortuna. Eso ya mereció una severa crítica de Mr. John W. Foster quien nos ha dicho palabras como las que siguen: "Triste día para una república cuando sus grandes funciones dejan de reservarse al mérito y a las aptitudes, para que sólo pueden desempeñarlas los ricos!" (Véase obr. cit., José León Suárez, pág. 16).

133.—Las llamadas "canongías de la representación".

En modo contrario a veces ocurre que dichos nombramientos no recaen precisamente en los ricos sino en los peor dotados de fortuna material, o con escasos medios de vida, sin poseer las condiciones que deben exigirse al buen funcionario. Vale decir que en esas circunstancias, el Estado da mucho más de lo que recibe; la prestación de servicios es insignificante frente al precio que se les asigna a los tales. Se beneficia el mal servidor con perjuicio visible del que lo paga bien e inmerecidamente.

Es el vicioso extremo contrario al que hicimos referencia en las designaciones de personas ricas pero sin mérito suficiente para la función. Sólo de esa manera debe interpretarse el concepto de *canongía* como prebenda inmerecida de gran rendimiento y de escaso trabajo, como privilegio decretado en favor de quienes serán por su carencia de aptitudes funcionales, por su falta de capacidad intelectual o moral, malos servidores. Porque no puede existir tal situación privilegiada de parte de aquel buen funcionario que recibe tanto como da, o frecuentemente menos aún de lo que entrega al servicio de su país. En este caso, pues, legítimamente hablando, no hay canongía posible. Pero existirá siempre que se contemplen los términos opuestos o que la retribución recibida se exceda sobre el *merecimiento,* el *trabajo* y las exigencias vitales y decorosas de la representación. Ese favoritismo y derroche implica evidente inmoralidad administrativa. *No importa pagar bien; lo importante es tener buenos servidores.*

134.—Los "desterrados" con misión consular o diplomática.

Se ha visto a menudo en nuestras democracias de América enviar al exterior con cargos representativos, a ciertos elementos "no deseables" al giro o intereses de los acontecimientos políticos internos para la fracción gubernativa dominante. El recurso un tanto tentador para el candidato, es el "destierro", o el "viaje de recreo" que paga el Estado, no para beneficiarse sino para ausentar factores probables de inquietud para el partido político que ocupa el poder.

Esos conciudadanos "estorban" y es preciso con buenas maneras, mediante el otorgamiento de patentes o credenciales honrosas, ahuyentarlos, retribuyéndolos, si es posible, en forma gratísima. "Es sabido, — dice John W. Foster ya citado — que en muchos de nuestros países latino-americanos, el nombramiento de diplomáticos ha sido, por antítesis, en ciertos momentos de crisis histórica, un medio elegante y amable de *expatriar* disimuladamente, a ciudadanos pertenecientes a un partido opositor al régimen imperante. Hace pocos años, que hubimos de interrogar a un gobierno vecino, sobre si un grupo de ciudadanos que extraídos de los cuarteles donde estaban presos y embarcados bajo custodia, con credenciales de "misiones especiales" ante la nuestra y otras repúblicas, eran realmente "diplomáticos" o "desterrados", pues parecían mucho más lo segundo que lo primero..." Dice el mismo Foster que, "preguntado un día el gran Ministro Seward, cómo se nombraba a un semejante individuo para representar a los Estados Unidos, contestó: "Señor: algunas personas son enviadas al exterior porque se necesitan fuera; y otras se envían porque *no son necesarias dentro*" (ibidem, pág. 16). Tales aberraciones ocurren en efecto, y será preciso acabar con ellas, en prestigio del propio país que las consiente, al amparo de propósitos siempre condenables y nada dignos y convenientes para el decoro y buen servicio de la misma institución consular o diplomática.

135.—Necesidad de una buena organización del Ministerio de Relaciones en favor del prestigio del país y de sus representantes.

Es evidente que ni aún en el caso de contar la nación con un estatuto legal del funcionario consular y del funcionario diplomático, se podrá realizar el ideal de tener una buena y favorable representación en el exterior, si no se dispone de una excelente organización del Ministerio de Relaciones que permite el eficaz desenvolvimiento de todos sus resortes o sus servicios. Las distintas secciones de ese Ministerio deben ser confiadas a la dirección y habilidad de hombres ya experimentados, de capacidad bien probada y de alto sentido moral. Todo ese engranaje interno debe moverse bajo la única presión del interés nacional antes que sectario o polí-

tico de comité. Las influencias deben morir al llegar a sus puertas; y el concepto personal de sus empleados ha de pronunciarse con justo criterio, exento de toda maliciosa contaminación, de toda envidia o rivalidad. Hay muchas cosas que pueden hacerse allí que no son prohibidas por la ley ni que expresamente merezcan sanción condenatoria; y que, sin embargo, pueden afectar la equitativa situación del funcionario, disminuyéndole la consideración debida. A veces éste se encuentra en la imposibilidad de invocar, por no existir, la "ratio legis" con que quisiera defenderse; y debe someterse a las resoluciones adversas. Es por ello necesario que tal servicio esté a cargo de un Sub-secretario que sea el hombre de confianza por excelencia de su Ministro, en quien el Gobierno pueda tener plena fe para todos los casos o cuestiones que interesen a los negocios de cancillería o que directa o indirectamente se relacionen con el buen nombre del país, mediante la observación inteligente de las obligaciones de cualquier categoría de todos sus empleados administrativos y de la contemplación merecida de sus derechos más legítimos.

En este sentido será oportuno señalar el ejemplo ofrecido en estos días por algunos países europeos y americanos. Hablando del Uruguay, decía no ha mucho, en 1927, el señor Mario Falcao Espalter, estas oportunas palabras: "...Desde este año (1920) la carrera diplomática ha ido cristalizando cada días más en una orientación de veras profesional, a causa, principalmente, de haber entrado a la subsecretaría del Ministerio de Relaciones un notable funcionario, don Alvaro Saralegui, hombre joven, de capacidad extraordinaria de trabajo, de espíritu de organización incesante y, lo que vale más que todo esto, de verdadero talento para dirigir tan ardua repartición nacional... El señor Saralegui, con la colaboración de numerosos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha ido reorganizando los servicios consulares y luego los diplomáticos, suprimiendo los abusos a que se presta una profesión cuyos empleados se hallan tan alejados del despacho central, y complementando los elementos de información y consulta de los archivos ministeriales y de su biblioteca. Hay allí, ahora, verdadera jerarquía, trabajo, respeto recíproco, y, por consiguiente, eficacia en los servicios.." (*"La Prensa"*, Buenos Aires). Por nuestra parte, confirmamos plenamente la opinión de este escritor, por el conocimiento directo que tenemos del ejemplo citado.

Como se ve, cuando existe buena organización de tales servicios, confiada a una dirección prestigiosa y hábil, lo demás parece que ha de venir naturalmente por añadidura. Ello no es poca garantía para el prestigio del país y de sus representantes, mayormente si se cuenta con un estatuto legal adecuado que asegure el ingreso de los mejor preparados, la estabilidad y el justo ascenso en las dos carreras.

136.—La organización de los servicios exteriores sobre la base de la fusión de las dos carreras.

Ya hemos dichos (núm. 121), que se observa actualmente una tendencia de parte de las naciones a la fusión de las carreras diplomática y consular. Por todo lo que queda anteriormente expuesto, parece evidente la utilidad de una organización de los servicios exteriores realizada sobre dicha base. En España acaba de anunciarse la realización de tal propósito administrativo, reorganizándose tales servicios sobre la base mencionada, en forma adecuada para atender las necesidades de las colectividades españolas de ultramar y del Oriente europeo, que carecen hoy de representación de carrera. Mr. Hughes, delegado de los Estados Unidos, presentó en las últimas sesiones de la reciente Conferencia Panamericana que se celebró en la capital de Cuba (febrero 1928) numerosas enmiendas relativas a los representantes diplomáticos y consulares que consultan la discusión de tal asunto, amén de otros puntos de vista referentes a la situación jurídica internacional de dichos representantes. El delegado de Costa Rica, señor Castro Beeche, presentó una ponencia en la misma Conferencia, recomendando que en el artículo 15 del proyecto de código internacional público, "por el cual se autoriza a que *una misma persona pueda reunir la representación diplomática y consular,* se haga la salvedad de que "siempre que el Estado ante el cual se acredita el agente lo consienta expresamente". Sin duda alguna el Estado se beneficiaría con tal fusión; pero ha de entenderse bien que ella sólo debe realizarse con elementos de carrera y nunca con funcionarios de *ocasión* u *honorarios,* que frecuentemente sirven para desacreditar funciones tan elevadas.

137.—Los malos representantes.

También hablamos anteriormente en diversa forma acerca del desprestigio que trae para el país una mala representación consular o diplomática. He aquí algunos párrafos de un órgano prestigioso de la opinión, que merecen ser invocados, tocante a "los malos cónsules": "Entre las declaraciones que ha formulado el Ministro argentino de Relaciones Exteriores... hay una categórica acerca de los malos que son, en su mayor parte, los cónsules de nuestro país. El Ministro hizo la salvedad, muy justa por cierto, de que hay algunos buenos. Entre los cónsules malos, unos lo son por incorrectos en el manejo de fondos, otros por incapaces y los demás por haraganes. Algunos reunen todas estas malas condiciones... ¿Qué puede esperarse de funcionarios incapaces y de individuos que consideran que se les ha enviado a Europa para que se diviertan, para que disfruten o simplemente para descansar?... Las manifestaciones del Ministro de Relaciones Exteriores a que nos hemos referido deben ser recogidas por la opinión como una promesa formal de sanear nuestra representación consular..." (*"La Prensa"*, 19 de diciembre, de 1927, B. Aires).

Este mismo rotativo insertaba en sus páginas no hace muchos meses acerca del "Panamericanismo en la práctica", entre otros conceptos algunos que se referían a la ineficacia advertida en el cometido de ciertos representantes diplomáticos y consulares de un país americano. "...Los hechos muestran, por otra parte, que ninguno de los agentes diplomáticos y consulares... tuvo la curiosidad de informarse acerca de si la reforma de la tarifa de aduana afectaba intereses argentinos, o si informaron oportunamente al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el aumento del derecho de importación al tasajo, en ese departamento fué descuidada la publicación de sus informes. Y sería el caso de que una sanción disciplinaria aplicada donde correspondiera, viniera a afirmar el *sentimiento de responsabilidad* por todas partes más o menos olvidado, particularmente si la omisión fuese de *funcionarios diplomáticos,* los cuales en países americanos... no tienen otra función posible que la de mantener abiertos los pocos canales por los cuales corren las escasas corrientes de nuestro intercambio con ellos, y procurar la apertura de

otros nuevos por donde puedan fluir hacia uno y otro país nuevas corrientes de productos. Esta es la mejor manera de estrechar las relaciones de toda clase entre estos países, como lo requiere el *principio panamericano,* el cual está ausente, sin duda alguna, de las leyes que aumentan los derechos de importación en perjuicio del comercio interamericano..." (Ibidem; 24 de enero de 1928).

Obsérvase aquí que, en el caso referido, aún en el supuesto de que existiese a favor de tales funcionarios la idoneidad o aptitud intelectual deseada para el cumplimiento inteligente de la misión, habría faltado el *"sentimiento de responsabilidad"*. Esta ausencia, olvido u omisión de orden moral es grave, porque, ¿qué haremos con tener funcionarios aptos científicamente si no han de ser ellos igualmente activos, dignos y ampliamente responsables en el cumplimiento de sus altos deberes? Es preciso, pues, no olvidar que los buenos funcionarios diplomáticos y consulares han de reclutarse no sólo entre los mejor preparados sino también entre los que sin dejar de serlo, ofrezcan garantías suficientes de *idoneidad moral,* traducida en *amor al trabajo y en sentimiento profundo de responsabilidad.* Como lógico corolario de todo ésto, dedúcese que serán malos representantes aquellos que no reunan en íntima armonía la *idoneidad intelectual y la idoneidad moral.*

138.—La buena representación en la economía mundial.

"Crear consumidores", como se ha repetido, es alta función del buen agente consular o diplomático. El ideal de la diplomacia moderna gira en torno de ese principio. No interesan tanto, o por lo menos están al mismo nivel, las aspiraciones políticas, como las económicas o humanitarias, en las relaciones de los Estados; se quiere primero vivir y después filosofar. A nuestro continente interesa mucho más tratar de abrir nuevas rutas comerciales o nuevos mercados a los productos de un país, o suprimir barreras arancelarias, que lo que puede afectarnos en la discusión de principios tales como los de igualdad jurídica de las naciones, o el de la no intervención, o la doctrina de Monroe. La práctica de estos últimos tiempos así lo afirma. En un informe dado a la publicidad en noviembre de 1927 por la Asociación de Relaciones Exteriores, en Nueva York, con mo-

tivo de la Sexta Conferencia Panamericana, se dice que: "los resultados de las cinco conferencias panamericanas anteriores han sido especialmente de caracteres económicos, comerciales y humanitarios, más bien que de carácter político". Recientemente ha sido creada por la Liga de las Naciones la Comisión Consultiva Económica que acaba de reunirse por primera vez en Ginebra (14 de mayo de 1928), compuesta de 49 miembros que representan a 29 naciones, con el fin de conseguir la colaboración y solidaridad mundial económica y la eliminación de las barreras aduaneras y comerciales existentes. El programa de la referida comisión incluye la consideración de la posibilidad de establecer una nueva convención internacional del azúcar, con el propósito de eliminar la presente depresión del mercado de ese producto y de la crisis mundial dominante del carbón. "La institución de Ginebra tiene confianza de que las actividades económicas futuras, tendrán tanta importancia en el campo de la colaboración internacional como la tienen y la han tenido las actividades políticas." (Henry Wood; *"La Prensa"*, mayo 15 de 1928). Es el signo de estos tiempos. ¿Cómo podremos desoirlo? Ha de, pues, tenerlo muy en cuenta un gobierno en la elección de su personal consular y diplomático, inspirándose así en el propio interés de su nación y en el anhelo no menos legítimo del intercambio de intereses con las otras personas internacionales.

139.—La diplomacia del porvenir.

Diversas cuestiones agitan el fondo del problemas acerca de lo que ha de ser o conviene que sea la verdadera diplomacia del porvenir. Gabriel Hanotaux escribía acerca de ella entre otras cosas las siguientes: "La política futura será ante todo económica... El universo es un clearing house, una casa de compensación... Los hombres de negocios, los financistas, toman el pulso a la humanidad trabajadora y le dictan según su diagnóstica el régimen que le conviene. Ahora bien: los financistas son gentes pacífica, no gustan de lo que inquieta, de lo que alarma... Las ideas pacíficas se van haciendo camino... Vemos precisamente bajo nuestros ojos el sistema que podemos llamar como propio de la edad que entramos y que se puede bautizar bajo el nombre de la organización de la paz. Des-

arrollo del derecho internacional, tratados de arbitraje, conferencias humanitarias, ensayos de desarme, pacificación, tal es la aspiración de las nuevas edades... *El diplomático del porvenir será un publicista.* Ha de vivir en la luz y no en la sombra, al considerar la vida de los pueblos la penetra si puede, la comprende y la explica. La explica a sus jefes y a su jefe supremo el país... El diplomático del porvenir será un hombre de negocios, esta preparación orientará su vida... Se habla mucho de los nuevos agregados comerciales. No me gusta el título porque parece empequeñecer la función; preferiría alguna representación más elevada, algo como el *Agente económico* ante el embajador de relaciones..." De este modo se expresa el Sr. Hanotaux, agregando luego que "todos los cargos actuales cuyo trabajo de cancillería es su razón de ser, serían desempeñados por Cancilleres y aún por simples comisionados de Cancillería", abogando por la reducción del personal consular a sus justos términos cuando no llenan su cometido especial económico, los que podrían ser reemplazados por cancilleres o comisionados de cancillería. Carrera especial cerrada, nos dice, ascenso inmediato por clases, mejoramiento de las situaciones, sobre todo en los comienzos. El canciller será un notario. Su situación debe representar poco más o menos la de un hombre de ley en los países en que está destinado a vivir. Será necesario conservar a los cónsules generales en los cargos de influencia "desembarazándolos del trabajo económico por los agentes comerciales, de la asiduidad papelera por el canciller y así podrán consagrarse a su verdadero papel: preparar en el extranjero la penetración del comercio nacional y de la influencia política. Reclutados en los comienzos de su carrera por medio de los *mismos procedimientos* que los secretarios de embajada o de legación habiendo tenido la misma preparación, figurarán en las mismas listas... Del punto de vista de la carrera, el *agente económico* entra en competencia con los secretarios de legación y los cónsules generales, como candidatos a las legaciones o embajadas. Los cónsules generales son conservados en sus cargos, se reclutarán entre los secretarios de legación y como éstos y los agentes económicos pueden ser nombrados para los cargos diplomáticos" (véase al artículo de Gabriel Hanotaux, traducido por E. Sarmiento Laspiur, aparecido en "Derecho diplomático moderno", de Ernesto T. Rayneli, págs. 37 al 42).

Se advierte que este publicista, propicia la fusión de las dos ca-

rreras, ingresando a ellas por los "mismos procedimientos", y delimitando las actuales funciones de cancillería o trabajos de oficina a cargo de cancilleres exclusivamente, y determinando de ese modo el "carácter especial" de los cónsules como agentes económicos. No creemos, sin embargo, que convenga la sustitución de los "cónsules" por "cancilleres". Hay conveniencia para el funcionario consular en que el canciller se encargue de esa "asiduidad papelera" a que se refiere Hanotaux; y, en la práctica ya eso acontece con casi todos los consulados de carrera de importancia. Pero en realidad ya el mismo escritor lo observa, no hay que olvidar las múltiples exigencias directivas de esas funciones; en "realidad, nos dice, los cónsules son hoy en día especie de Maitre Jacques cuya competencia debe ser universal aunque sus aptitudes sean forzosamente limitadas." Fuera de toda ironía, cabe decir aquí que el Sr. Hanotaux tiene perfecta razón, en lo que hace a la complejidad de tales funciones, como ya lo hicimos ver ampliamente en los capítulos anteriores. También hemos hablado de las "aptitudes limitadas". Sólo es, pues, preciso, asegurar esa idoneidad en lo que sea posible teniendo en vista la complejidad misma y exigencias de los variadísimos intereses de la nación confiados a la misión de tales agentes, ya sean ellos consulares o diplomáticos, o ya resumen en su personas el desempeño de ambas funciones.

El diplomático del porvenir ha de auscultar la necesidad latente de la hora histórica que le toca vivir; ha de conocer suficientemente el pasado; pues el conocimiento *a posteriori* de los hechos debe interesarle; la cultura histórica le será siempre indispensable para poder defender sus posiciones y hasta poder prevenir los conflictos. Su vigilancia debe ser tan amplia y austera como sea posible acerca de los sucesos pasados y presentes; su espíritu debe ser avizor y clarividente; su juicio amplísimo, para poder descubrir las relaciones ocultas de las cosas que son materia de su especial atención. Debe identificarse con la conducta del Estado que lo nombra, evitando celosamente toda cuestión enojosa, sabiendo que la eficacia de su misión consiste en servir bien a su país, sin agravio de los derechos ajenos, uniendo en lo posible y dentro del marco en que se desenvuelve el progreso de la justicia internacional, el interés de su nación con el interés común de la humanidad.

Sábese que hasta aquí fueron casi siempre los diplomáticos los

que prepararon la guerra; tocará, pues, a ellos *evitarlas,* considerándolas como las peores calamidades que pueden traer para su nación y para el mundo, aún sospechando la posibilidad de la victoria. Los diplomáticos idealmente considerados deben ser por excelencia "hombres de buena voluntad" y de acción efectiva, y el deber o norma en que inspiren su conducta debe resplandecer en el ejercicio de sus funciones como el imperativo categórico del deber mismo universal.

Pero es evidente que mientras prevalezca el principio del darwinismo social que establece el progreso derivado de la guerra y la lucha por la vida como causa de selección y triunfo de los mejores, no cabe pensar en la diplomacia ideal que señalamos como la más justa y conveniente. Consideramos filosóficamente mala esta doctrina que proclama la guerra como una necesidad fatídica, como factor necesario para realizar el progreso mismo del género humano (véanse *"La crítica del Darwinismo social",* por Novicow, y *"El pasado de la guerra y el porvenir de la paz"* por C. Richet). De nada nos sirve que preparemos una clase diplomática especialmente preparada para mantener la paz u organizarla convenientemente, si no le libramos el camino de las dificultades hasta ahora invencibles.

Supónese que tales diplomáticos han de poder confiar, por ejemplo, en la eficacia de principios considerados más justos por la ciencia que deben dictar las normas jurídicas del nuevo derecho de las naciones. Consideremos que tales diplomáticos preparados para la paz, deben luchar con la imposibilidad de resolver el problema de su organización, si han de empeñarse en mantener en vigor el viejo principio jurídico de la igualdad de las personas internacionales, se entiende, si es que llegásemos a ponernos de acuerdo acerca de que la paz sólo es posible admitiendo un nuevo principio, el de la desigualdad de los estados, por ejemplo. Ya se ha hablado de organizar la paz "mediante un sistema de desigualdad que excluya la arbitrariedad y la violencia" (véase *"Estudio sobre la desigualdad y la paz",* por Juan Alvarez). Si damos por abolido en lo porvenir el dogma igualitario, es evidente que siempre sería menester contar con diplomáticos capaces de "excluir la arbitrariedad y la violencia", o de no interpretar la desigualdad "antojadizamente". Si llegara a obtenerse la fórmula nueva concreta para asegurar la paz, aún en ese caso, será necesario una clase especial de diplomáticos suficiente-

mente aptos para mantener el imperio de su organización, rodeándola de todas las garantías posibles. La responsabilidad sería siempre la misma.

Cabe, pues, decir, que la diplomacia del porvenir no ha de parecerse para nada a aquella que mencionaba el conde de Aranda al marqués de Segur durante el reinado de Luis XV: "la diplomacia que consiste en redondear a su favor las fronteras, según la ocasión se presente". Por espúrea y perniciosa para la salud de las naciones se juzgó tal diplomacia; la del porvenir deberá corregirla tan ampliamente como sea posible en el interés de la justicia internacional inspirada en la felicidad de los pueblos, en la realidad de un mundo mejor.

En tal sentido y dirección se ve mover la diplomacia del presente. El síntoma más auspicioso de todo ello es el reciente Pacto de Mr. Kellogg para el establecimiento de la paz mundial, firmado en París el 27 de agosto de 1928 por quince delegados de diversas naciones. Este Pacto, anuncia al mundo — como bien dijo M. Briand — "el despertar de una gran esperanza". Para que ella se realice, debe esforzarse toda buena diplomacia suficientemente *idónea y responsable.*

140.—Conclusión final.

Hemos hablado de este trabajo acerca de la *preparación integral de cónsules y diplomáticos,* dividiéndolo en los cinco capítulos que responden a los títulos siguientes: 1.° Necesidad de orientar los estudios de la carrera consular y diplomática, de acuerdo a las tendencias del Nuevo Derecho e intereses dominantes de la vida internacional; 2.° Los factores complejos de las funciones consulares y diplomáticas; 3.° Los elementos científicos y culturales en la preparación de cónsules y diplomáticos de carrera; 4.° La orientación de las carreras consular y diplomática en los institutos oficiales de enseñanza; 5.° La función del Estado en el prestigio de la representación consular y diplomática.

La sola enumeración de dichos temas en el orden anterior citado, revela la importancia de un asunto no tratado hasta aquí en la forma especial que lo acabamos de hacer. Creemos que el método

seguido es el racionalmente aconsejable, porque debimos primero, después de justificar la necesidad de orientar los actuales estudios de las carreras consular y diplomática, explicar luego el contenido y alcance de las respectivas funciones, antes de saber, de acuerdo con ellas, en qué deben consistir los elementos técnicos e intelectuales que mejor convienen a la especial preparación en ambas carreras. Este procedimiento constructivo de abajo para arriba, del cimiento a la cima del edificio, nos ha permitido poseer ahora una visión clara de conjunto del *problema capital de la buena representación* que es en el fondo, el problema de la preparación integral de los cónsules y diplomáticos, convenientemente amparados por el poder administrador.

Hemos terminado viento cuál debe ser la función del Estado en el prestigio de esa doble representación, señalando así, en correlación necesaria, los elementos o datos indispensables para la solución del problema de *cómo puede llegarse a conseguir una buena representación en el exterior.* La *tesis final* ha quedado, pues, reducida a demostrar, que *una buena representación no es posible sin contar con cónsules y diplomáticos especialmente preparados, y sin contar también con la necesaria protección del Estado, que debe naturalmente y por su misma conveniencia y decoro, interesarse en su propio prestigio en el exterior mediante el brillo, buen nombre y acción eficaz de sus órganos administrativos internacionales.*

BIBLIOGRAFIA

Albertini L. E.: "Derecho diplomático". París, 1909).

Alvarez Alejandro: "Le droit international Américain". (París, 1900).

Alvarez Alejandro: "Discurso ante la Sexta Conferencia Panamericana". (1928).

Alvarez Juan: "Estudio sobre la desigualdad y la paz". (B. Aires, 1927).

Antokoletz Daniel: "Tratado de Derecho Internacional Público en tiempo de paz". (Buenos Aires, 1924).

Arduino M.: "Consoli, Consulati, e Diritto Consolare". (Milano, 1908).

Asser T. M. C.: "Derecho Internacional Privado". (Madrid, La España Moderna).

Barcia Trelles Camilo: "El imperialismo del petróleo y la paz mundial". (Valladolid, 1925).

Bielsa Rafael: "Derecho Administrativo y Legislación administrativa argentina. (Buenos Aires, 1921).

Bielsa Rafael: "La Autarquía de las Universidades". (Buenos Aires, 1926).

Bielsa Rafael: "Observaciones sumarias que sugiere una tasa singular". (Buenos Aires, 1927).

Bielsa Rafael: "Advertencia al programa de Régimen Público Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas".

Bielsa Rafael: "La protección legal de los administrados y la forma de contribuir a realizarla". (1928).

Blanco Juan Carlos: Reportaje sobre "sueldos consulares". (*"Diario del Plata"*, Montevideo, 19 de octubre, 1925).

Bonfils: "Droit international".

Brum Baltasar: "Solidaridad americana". (Decreto de 18 de junio de 1917).

Calvo C.: "Dictionnaire de Diplomatie et de Droit International Public et Privé". (Berlín, 1885).

Carnazzi-Amari: "Traité de droit international public et privé en temps de paix". (1880).

Clerq et de Vallet: "Guide pratique des Consulats" (1851).

Clerq et de Vallet: Formulaires de chancelleries diplomatiques et consulaires". (1908).

Contuzzi: "Diritto Consolare et Diplomático". (Torino, 1910).

Cussy (De): "Reglaments Consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amerique". (Leipzig, 1851).
Cussy (De): "Dictionaire de Diplomatie et du Consul". (1846).
Davies William W.: "La reforma del servicio diplomático y consular". ("*La Nación*", B. Aires, enero 17 de 1921).
Falcao Espalter Mario: "La diplomacia en el Uruguay" ("*La Prensa*", 1927).
Flaischlen G. G.: "Des attributions des consuls en matière de notarist et d'etat civil".
Foster John W.: "The Practice of Diplomacy". (Boston, 1906).
Fiori: "Derecho Internacional Codificado". (Madrid, 1901).
Gestoso y Acosta: "Derecho Internacional Público". (Valencia, 1907).
Grenville Munray: "Droits et devoirs des envoyés diplomatiques". (1853).
Guesalaga Alejandro: "Derecho Diplomático y Consular". (1900).
Heffter: "Le droit des gents europée du temps present". (1844).
Hellpach Willy: "La diplomacia alemana". ("*La Nación*", B. Aires, 29 de noviembre de 1927).
Heritte: "Guide des agents consulaires". (1900).
Justiniano: "Instituciones".
Klüber: "Derecho de gentes moderno de la Europa". (1861).
Lehr: "Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires". (1888).
Leroy: "Des consulats, des legations et des embassades". (1876).
Lisboa Enrique: "Les foncions diplomatiques en temps de paix". (1908).
López Varela Manuel: "El régimen impositivo argentino". (Buenos Aires, 1925).
Lyon-Caen y L. Resnault: "Droit commercial". (París, 1910).
Malet: "Histoire diplomatique". (1897).
Maluquer y Salvador: "Derecho Consular Español". (1990).
Maluquer y Salvador: "Guía Diplomática de España". (1887).
Martens (Ch. de): "La Guide Diplomatique". (París, 1866).
Martens (F. de): "Tratado de Derecho Internacional". (Madrid, casa editora: "La España Moderna").
Monnet R.: "Manuel diplomatique et consulaire". (París, 1910).
Novicow: "Crítica al darwinismo social".
Núñez Regueiro M.: "La Solidaridad Americana". (Buenos Aires, 1919).
Núñez Regueiro M.: "Necesidad de modificar la actual situación de los cónsules". Moción presentada a la 31.ª Conferencia de la "International Law Association". ("Report of the Thirty-first Conference", pág. 268).
Núñez Regueiro M.: "De si los cónsules deben pagar los impuestos comunales". (Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, mayo 1925).
Ovalle: "Colección de Tratados de las Naciones". (Barcelona, 1908).
Pataut: "De la situación des agents diplomatiques et consulaires". (1910).
Pedroso Manuel: "La reforma universitaria española". ("*La Nación*", abril 17 de 1928).
Posada Adolfo: "Principios de Sociología". (Madrid, 1908).
Pradier-Fodéré: "Cours de droit diplomatique". (1899).

Pradier-Fodéré: "Traité de droit international public, européen et américain".
Raynelli Ernesto T.: "Derecho diplomático moderno". (Buenos Aires, 1914).
Reynal O'Connor: "Introducción al estudio del Derecho internacional marítimo". (Buenos Aires, 1890).
Ribeiro dos Santos y Castilh-Barreto: "Traité du consulat".
Rodríguez Saráchaga: "Derecho internacional público". (Buenos Aires, 1895).
Richet C.: "El pasado de la guerra y el porvenir de la paz".
Rosa-Rullo: "Code mémoire international et maritime des consulats". (1902).
Suárez José León: "Mr. John W. Foster". (Buenos Aires, 1918).
Steck J. W.: "Essais sur les consuls". (Berlín, 1790).
Virgilii: "Manual de Estadística". (Madrid; imprenta "La España Moderna").
Weber A.: "Historia de la Filosofía europea".
Wheaton: "Elementos de Derecho Internacional". (1884).
Wund: "Introducción a la Filosofía".
Zeballos Estanislao: "El domicilio de los cónsules". (Revista de Derecho, Historia y Letras, t. 44; año 1913; pág. 106).

OTRAS FUENTES

Código Civil Argentino.
Código de Comercio Argentino.
Código Civil Uruguayo.
Código de Comercio Uruguayo.
Decreto sobre nombramientos diplomáticos en la Argentina. (Junio 21, 1911).
Decreto reglamentario de la ley que creó la carrera diplomática en el Uruguay. (Octubre 19 de 1920).
Ley de creación de la carrera diplomática en el Uruguay. (Octubre 15, 1918).
Ley de provisión de cargos consulares en el Uruguay. (Julio 2 de 1920).
Ley sobre Arancel consular uruguayo. (Mayo 21 de 1906).
Leyes de las principales naciones civilizadas sobre materia diplomática y consular.
Nueva Reglamentación de la ley diplomática argentina 4711. (1926).
Nueva Reglamentación de las leyes de organización y de Arancel consulares de la República Oriental del Uruguay, anotada, concordada y ampliada con un formulario consular, por el cónsul Sr. Constante Fontán Fernández. (Montevideo, 1918).
Planes de estudios de las Universidades rio-platenses.
Proyecto de ley orgánica de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. (Montevideo, agosto 1927).
Proyecto de ley orgánica de Instrucción Pública. (Argentina, 31 julio, 1918).
Recopilación de leyes usuales de la República Argentina.
Reglamentación Orgánica de la ley consular argentina. (1926).
Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, 2.ª serie, Tomo I, N.º 1. 1928.
Tratado de Locarno.
Tratado de Montevideo sobre reciprocidad de títulos de profesiones liberales.
Tratado de Paz de Versalles.

INDICE GENERAL

PREPARACION INTEGRAL DE CONSULES Y DIPLOMATICOS

Indice Analítico ..... Pág. 5

PRIMERA PARTE

Necesidad de orientar los estudios de las carreras consular y diplomática, de acuerdo a las tendencias del Nuevo Derecho e intereses dominantes de la vida internacional ..... Pág. 11 a 58

SEGUNDA PARTE

Los factores complejos de la función consular y diplomática ... Pág. 59 a 104

TERCERA PARTE

Los elementos científicos y culturales en la preparación de cónsules y diplomáticos de carrera ..... Pág. 105 a 154

CUARTA PARTE

La orientación de las carreras consular y diplomática en los institutos oficiales de enseñanza ..... Pág. 155 a 180

QUINTA PARTE

La función del Estado en el prestigio de la representación consular y diplomática ..... Pág. 181 a 214

Bibliografía ..... Pág. 215 a 217

ESTE LIBRO ACABOSE DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRAFICOS DE PORTER HNOS., EN BUENOS AIRES, EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 1928.

PORTER Hnos.
Impresores
Entre Ríos 1585

UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
00038271627